

Sonderbericht

Doppelfinanzierung aus dem EU-Haushalt:

Den Kontrollsystemen fehlen entscheidende Elemente zur Minderung des erhöhten Risikos, das sich aus dem ARF-Modell einer nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung ergibt



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - V
Einleitung	01 - 18
Die Kohäsionsziele werden aus mehreren EU-Finanzierungsprogrammen unterstützt	01 - 05
Rechtlicher Rahmen in Bezug auf Doppelfinanzierung	06 - 14
Das Verbot der Doppelfinanzierung ist ein Grundprinzip des EU-Haushalts	06 - 07
Das Umsetzungsmodell der ARF unterscheidet sich von den Umsetzungsmodellen der Kohäsionsmittel und der CEF	08 - 10
Im Rahmen des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen kann Doppelfinanzierung bedeuten, dass dieselben Outputs/Ergebnisse zweimal finanziert werden	11 - 14
Für die Vermeidung von Doppelfinanzierungen sind die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig	15 - 18
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	19 - 24
Bemerkungen	25 - 98
In der derzeitigen Definition der Doppelfinanzierung sind die Besonderheiten der nicht mit Kosten verknüpften Umsetzungsmodelle nicht berücksichtigt	25 - 35
Im Rahmen der ARF-Verordnung wird die traditionelle kostenbasierte Definition der Doppelfinanzierung der Haushaltsordnung verwendet, obwohl die ARF-Finanzierung nicht mit Kosten verknüpft ist	26 - 29
Die Kombination verschiedener EU-Instrumente macht zusätzliche Kontrollen erforderlich, um das Risiko einer Doppelfinanzierung zu mindern	30 - 31
Null-Kosten-Maßnahmen sind in der ARF-Verordnung nicht ausdrücklich vorgesehen. Diese führen insbesondere bei Reformen mit zugrunde liegenden Investitionen zu einem erhöhten Risiko von Doppelfinanzierung	32 - 35

Die Präventivmaßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten allein reichen nicht aus, um Doppelfinanzierungen zu vermeiden	36 - 59
Die Leitlinien der Kommission wurden spät veröffentlicht, sind weiterhin unvollständig und verweisen die Mitgliedstaaten auf kostenbezogene Kontrollen	37 - 43
Die Maßnahmen der Kommission in der Planungsphase reichten nicht aus, um eine Doppelfinanzierung zu vermeiden	44 - 52
Die Mitgliedstaaten vermeiden es, die Unterstützung durch die ARF mit anderen EU-Instrumenten zu kombinieren, um eine Doppelfinanzierung zu vermeiden	53 - 54
Die Einführung der ARF führte zu einem erhöhten Koordinierungsbedarf, um Doppelfinanzierungen zu verhindern und aufzudecken	55 - 59
Die Kontrollen der Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Doppelfinanzierungen sind unzureichend	60 - 82
Die Verwaltungsüberprüfungen zur Doppelfinanzierung basieren auf den tatsächlich entstandenen Kosten und stützen sich hauptsächlich auf Eigenerklärungen	61 - 68
Die fragmentierte Landschaft der IT-Verwaltungssysteme erschwert wirksame Gegenkontrollen bei Doppelfinanzierungen	69 - 71
Arachne wird nicht häufig genutzt, um Risiken der Doppelfinanzierung in den Mitgliedstaaten zu erkennen	72 - 77
Begrenzte Prüfungsarbeit zur Doppelfinanzierung in den Mitgliedstaaten	78 - 82
Die Gewähr, die die Kommission dafür liefert, dass keine Doppelfinanzierung vorliegt, stützt sich auf begrenzte Nachweise	83 - 98
Die Überprüfungen der Kommission vor Zahlung sind nicht speziell auf Doppelfinanzierungen ausgerichtet	84 - 87
Die Prüfungen der Kommission decken das Risiko der Doppelfinanzierung teilweise ab	88 - 91
Die Kommission hatte bis zum Abschluss der Prüfungsarbeiten des Hofes weder Fälle von Doppelfinanzierung festgestellt noch Kürzungen der ARF-Unterstützung aufgrund von Systemmängeln vorgenommen	92 - 93
Die Kommission stützt ihre Gewähr dafür, dass keine Doppelfinanzierung vorliegt, auf begrenzte Nachweise	94 - 98
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	99 - 110

Anhänge

Anhang I – Rechtliche Bestimmungen zur Doppelfinanzierung

**Anhang II – Governance- und Kontrollstruktur für
kohäsionspolitische Fonds, die ARF und die CEF in den
Mitgliedstaaten und auf Ebene der Kommission**

**Anhang III – Ansatz der Mitgliedstaaten und der Kommission zur
Korrektur von Doppelfinanzierung im Rahmen der
kohäsionspolitischen Fonds, der ARF und der CEF**

Anhang IV – Einschlägige Veröffentlichungen des Hofes

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) wurde als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eingerichtet. Dies hat dazu geführt, dass erstmals in großem Umfang EU-Finanzhilfen gewährt werden, die nicht mit tatsächlichen Kosten verknüpft sind. Dies geht mit einem höheren Risiko einher, dass dieselben Outputs/Ergebnisse doppelt finanziert werden. Es wurde erwartet, dass das Finanzierungsmodell der ARF sowohl effizient Ergebnisse liefern als auch das Finanzmanagement vereinfachen würde. Eine Vereinfachung darf den Schutz der finanziellen Interessen der EU jedoch nicht schwächen, wobei die Vermeidung einer Doppelfinanzierung ein Grundprinzip der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in Bezug auf EU-Mittel darstellt.

II Im Rahmen der Prüfung des Hofes wurde untersucht, ob die von der Kommission und den Mitgliedstaaten eingerichteten Systeme zur Verhinderung, Aufdeckung und Behebung von Doppelfinanzierungen aus der ARF einerseits und den Kohäsionspolitischen Fonds und der Fazilität "Connecting Europe" andererseits gut konzipiert und umgesetzt wurden. Vor dem Hintergrund, dass derzeit Beträge in beispielloser Höhe aus verschiedenen EU-Instrumenten zur Unterstützung der Kohäsionsziele eingesetzt werden, zielte der Hof darauf ab, zum Schutz der finanziellen Interessen der EU vor dem Risiko von Doppelfinanzierungen beizutragen.

III Insgesamt zeigt die Prüfung des Hofes, dass der Einsatz von Finanzierungsinstrumenten, die auf einer nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung beruhen, zu einem höheren Risiko der Doppelfinanzierung führt. Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die von der Kommission und den Mitgliedstaaten eingerichteten und umgesetzten Systeme noch nicht ausreichen, um das erhöhte Risiko einer Doppelfinanzierung zwischen der ARF, den Fonds der Kohäsionspolitik und der Fazilität "Connecting Europe" angemessen zu mindern. In Anbetracht der Mängel im Kontrollumfeld kann eine Doppelfinanzierung kaum aufgedeckt werden.

IV Den Kontrollsystemen fehlen entscheidende Elemente zur Minderung des erhöhten Risikos der Doppelfinanzierung.

- Erstens sind in der Definition von Doppelfinanzierung, die in der Haushaltsordnung festgelegt ist und für die ARF verwendet wird, nicht mit Kosten verknüpfte Umsetzungsmodelle nicht berücksichtigt. Bisher hat die Kommission noch nicht ausreichend präzisiert, welche Arten von Kosten berücksichtigt werden sollten oder wie das Risiko, dass dieselben Outputs/Ergebnisse doppelt gemeldet und somit doppelt finanziert werden, gemindert werden soll.
"Null-Kosten-Maßnahmen" – die zusätzliche Möglichkeiten einer Doppelfinanzierung aus dem EU-Haushalt eröffnen – sind in der ARF-Verordnung nicht ausdrücklich vorgesehen.
- Zweitens haben sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um Doppelfinanzierungen zu verhindern, aber diese allein sind nicht ausreichend. Die Leitlinien der Kommission zur Vermeidung von Doppelfinanzierung verweisen die Mitgliedstaaten auf kostenbezogene Kontrollen. Sie wurden jedoch spät veröffentlicht und enthalten keine Mindestkontrollanforderungen. Außerdem erwies sich die Bewertung der Zusätzlichkeit von ARF-Maßnahmen durch die Kommission als schwierig, da die Kohäsionsprogramme 2021–2027 noch nicht abgeschlossen waren und oft keine detaillierten Informationen vorlagen. Außerdem wurden Null-Kosten-Maßnahmen, für die die Mitgliedstaaten keine Kostenschätzungen vorgelegt haben, bei der Bewertung der Kommission nicht berücksichtigt.
- Drittens führen die in dieser Prüfung erfassten Mitgliedstaaten Verwaltungsüberprüfungen zur Doppelfinanzierung im Allgemeinen auf der Grundlage der tatsächlich entstandenen Kosten durch. Einige von ihnen führten zudem nur begrenzte Prüfungstätigkeiten betreffend Doppelfinanzierung durch. Das schwierige Kontrollumfeld ist vor allem auf eine fragmentierte IT-Landschaft, die wirksame Gegenkontrollen zur Aufdeckung von Doppelfinanzierung verhindert, auf den begrenzten Einsatz von Arachne oder anderen Instrumenten zur Datenauswertung sowie Projektdatenbanken und auf den schwierigen Datenaustausch und -abgleich zurückzuführen.
- Viertens stützt sich die Gewähr, die die Kommission dafür liefern kann, dass keine Doppelfinanzierung vorliegt, auf begrenzte Nachweise. Nach Ende der vom Hof durchgeführten Prüfungsarbeiten ermittelte die Kommission in einem Mitgliedstaat die ersten beiden potenziellen Fälle von Doppelfinanzierung.

V Vor diesem Hintergrund und unter Hinweis auf die in seinem [Sonderbericht 07/2023](#) aufgezeigte Lücke bezüglich der Gewähr empfiehlt der Hof der Kommission,

- die Definition von Doppelfinanzierung an die Besonderheiten des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung anzupassen;
- die Kontrollen von Null-Kosten-Maßnahmen zu verstärken;
- die Kontrollanforderungen bezüglich Doppelfinanzierungen im Rahmen von Finanzierungsprogrammen und -instrumenten, bei denen eine nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung zum Einsatz kommt, zu präzisieren und zu stärken;
- die Koordinierung zwischen den Finanzierungsprogrammen und -instrumenten zu verstärken;
- integrierte und interoperable IT-Systeme und Instrumente zur Datenauswertung für alle Finanzierungsprogramme und -instrumente einzurichten und zu nutzen;
- die Gewähr, dass keine Doppelfinanzierung vorliegt, bei der Verwendung von nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen zu stärken.

Einleitung

Die Kohäsionsziele werden aus mehreren EU-Finanzierungsprogrammen unterstützt

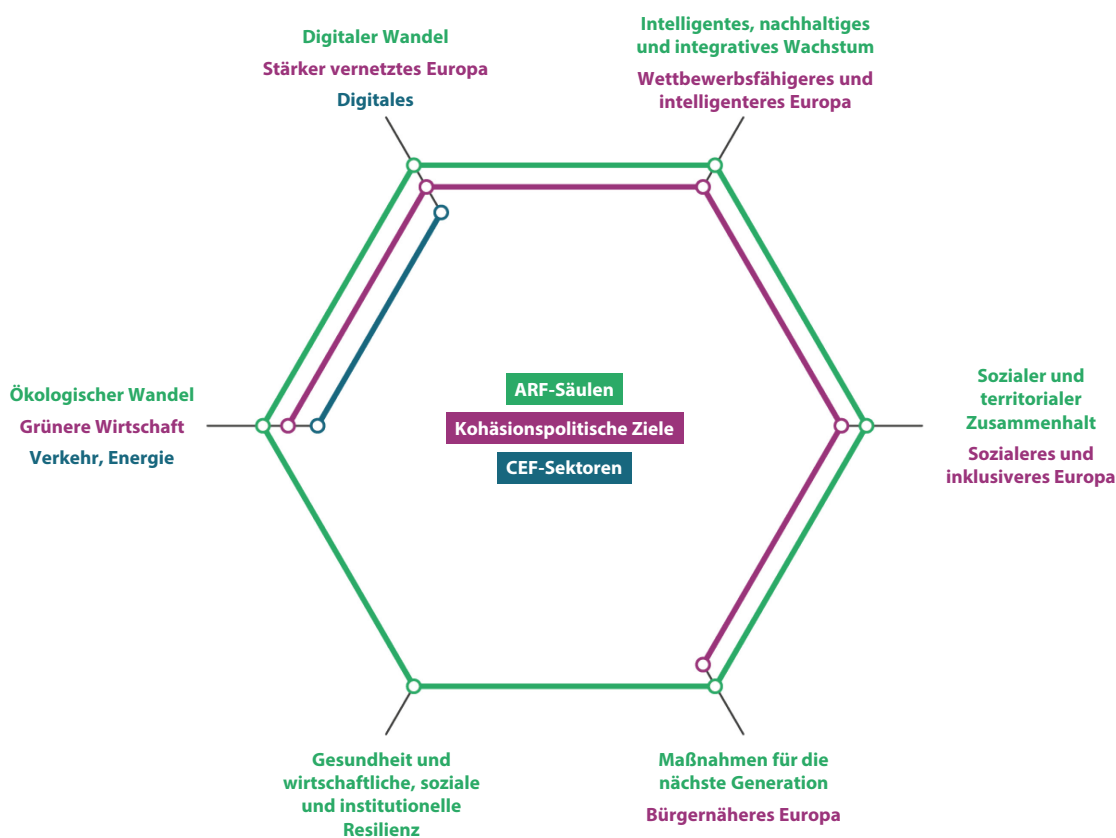
01 Die EU finanziert Maßnahmen, die darauf abzielen, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zwischen den und innerhalb der Mitgliedstaaten zu stärken und Unterschiede zwischen den Regionen zu verringern¹. Die kohäsionspolitischen Fonds ("Kohäsionsbereich"), die Fazilität "Connecting Europe" (CEF) sowie die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) sind die größten EU-Programme zur Finanzierung der Kohäsionsziele.

- Die Kohäsionspolitik ist die wichtigste langfristige Investitionspolitik der EU. Sie wird durch eine breite Palette von Projekten im Rahmen von mehrjährigen Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen durchgeführt, die aus den kohäsionspolitischen Fonds (Kohäsionsfonds (KF), Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Europäischer Sozialfonds (ESF)/Europäischer Sozialfonds Plus (ESF+)) kofinanziert werden.
- Die CEF investiert in transeuropäische Netze für Verkehr, Telekommunikation und Energieinfrastruktur.
- Die ARF ist ein einmaliges, befristetes Instrument, das im Zuge der COVID-19-Pandemie eingerichtet wurde. Sie bietet finanzielle Unterstützung für die Reformen und Investitionen, die in den Aufbau- und Resilienzplänen (ARP) der Mitgliedstaaten festgelegt sind, um gemeinsame EU-Prioritäten und länderspezifische Herausforderungen anzugehen, die hauptsächlich im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelt werden.

¹ Artikel 174 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union \(AEUV\)](#).

02 Die drei Finanzierungsprogramme wurden für spezifische Zwecke konzipiert, tragen jedoch alle zu den Kohäsionszielen bei und unterstützen sich überschneidende Prioritäten durch die Finanzierung einer breiten Palette von Projekten in ähnlichen Politikbereichen (**Abbildung 1**). Darüber hinaus werden in den einschlägigen Verordnungen Synergieeffekte und eine Koordinierung zwischen den Programmen gefordert².

Abbildung 1 – Sich überschneidende Politikbereiche im Rahmen der ARF, der Kohäsionspolitik und der CEF



Hinweis: Die Abbildung ist eine zu Anschauungszwecken vereinfachte Darstellung.

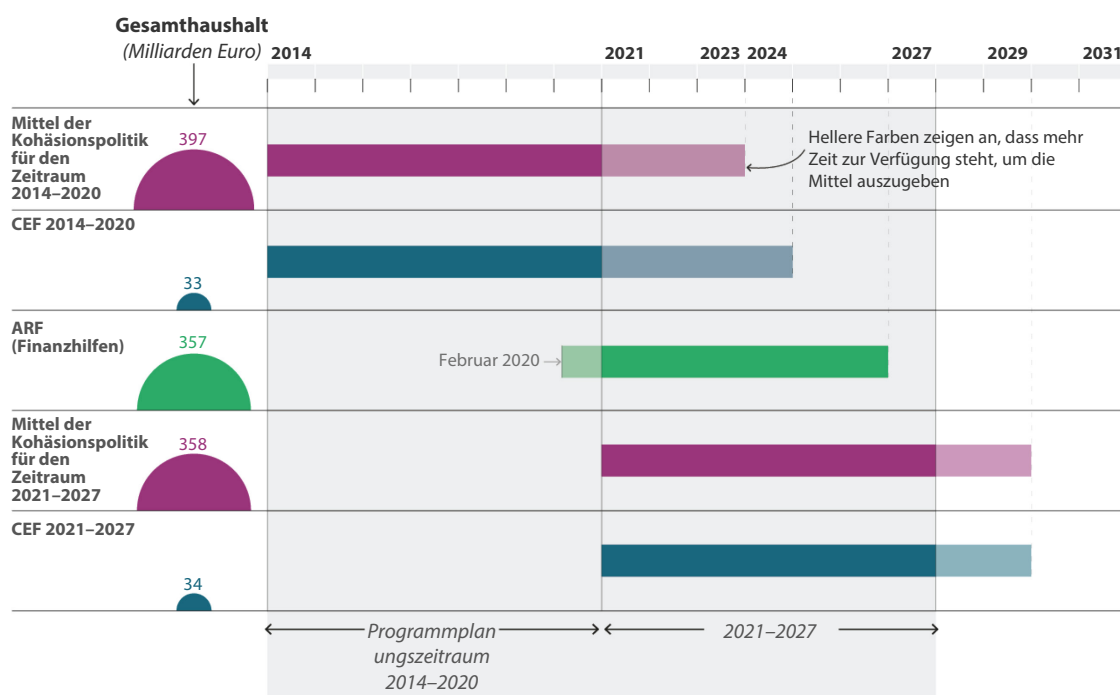
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

² Betreffend die ARF in Artikel 28 der [Verordnung \(EU\) 2021/241](#) (ARF-Verordnung).
Betreffend die Kohäsionspolitik in Artikel 5 Absatz 3 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#) (Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, auch: Dachverordnung).
Betreffend die CEF in Artikel 10 Absatz 2 der [Verordnung \(EU\) 2021/1153](#) (CEF-Verordnung).

03 Die EU finanziert die ARF mit 648 Milliarden Euro, von denen bis zu 629 Milliarden Euro auf den Kapitalmärkten aufgenommen werden. Bis zu 357 Milliarden Euro werden den Mitgliedstaaten als nicht rückzahlbare Zuschüsse zur Verfügung gestellt. Diese Mittel ergänzen die bereitstehenden Mittel für den Kohäsionsbereich und die CEF, die sich im Rahmen des langfristigen EU-Haushalts ("mehrjähriger Finanzrahmen") 2021–2027 auf 358 Milliarden Euro bzw. 34 Milliarden Euro belaufen.

04 Der Förderzeitraum der ARF, der von Februar 2020 bis August 2026 läuft, deckt sich weitgehend mit demjenigen der Kohäsionsprogramme 2021–2027 und den Programmen der CEF sowie mit den letzten Jahren des Förderzeitraums 2014–2020 (*Abbildung 2*).

Abbildung 2 – Mittelzuweisung und Förderzeiträume für kohäsionspolitische Fonds, die CEF und die ARF



Hinweis: Die Abbildung ist eine zu Anschauungszwecken vereinfachte Darstellung. Die **Daten** für den Kohäsionsbereich umfassen die den Mitgliedstaaten vorab zugewiesenen Beträge und REACT-EU (für 2014–2020), nicht jedoch die auf die CEF übertragenen Beträge. Die Daten für die CEF umfassen den Beitrag des Kohäsionsfonds und den Beitrag der Initiative "Militärische Mobilität" (für 2021–2027). Der Förderzeitraum für die CEF betrifft den Sektor "CEF – Verkehr"; für "CEF – Energie" und "CEF – Digitales" gibt es keine im Voraus festgelegte Frist für die Verausgabung von Mitteln.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

05 Die Finanzlandschaft der EU hat sich im Laufe der Jahre weiterentwickelt, und neue Instrumente, auch solche außerhalb des Haushalts, sind immer zahlreicher geworden, sodass ein Flickwerk entstanden ist. Die ARF, die hauptsächlich über Anleihen im Rahmen von [NextGenerationEU](#) finanziert wird, ergänzt diese Vielzahl ("Galaxie") von Fonds³.

³ [Sonderbericht 05/2023](#): "Die Finanzlandschaft der EU: ein Flickwerk, das weitere Vereinfachung und mehr Rechenschaftspflicht erfordert", Ziffern I–II, 18 und 20.

Rechtlicher Rahmen in Bezug auf Doppelfinanzierung

Das Verbot der Doppelfinanzierung ist ein Grundprinzip des EU-Haushalts

06 Die Vermeidung von Doppelfinanzierungen ist ein Grundprinzip des Schutzes der finanziellen Interessen der EU⁴. Das Nichtvorhandensein einer Doppelfinanzierung ist außerdem eine Voraussetzung für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung des EU-Haushalts⁵.

07 Gemäß Haushaltsordnung⁶ ist die Doppelfinanzierung im Falle direkt von der Kommission verwalteter Finanzhilfen verboten. In den sektorspezifischen Verordnungen zur Einrichtung der kohäsionspolitischen Fonds, der CEF und der ARF wird auf diese Verpflichtung verwiesen. Die Kombination von Mitteln aus verschiedenen EU-Programmen ist nur zulässig, wenn dieselben Kosten nicht aus mehreren EU-Quellen gedeckt werden. In Bezug auf die indirekte Mittelverwaltung gibt es keine entsprechenden Bestimmungen. In *Anhang I* sind die einschlägigen Rechtsvorschriften aufgeführt.

Das Umsetzungsmodell der ARF unterscheidet sich von den Umsetzungsmodellen der Kohäsionsmittel und der CEF

08 Im Falle der Kohäsionsmittel und der CEF werden die EU-Mittel von der Kommission hauptsächlich als Erstattung der tatsächlich angefallenen förderfähigen Projektkosten gewährt, manchmal unter Verwendung vereinfachter Kostenoptionen oder in seltenen Fällen unter Verwendung einer "nicht mit den Kosten verknüpften Finanzierung", bei der die EU-Mittel direkt an das Erreichen vorab festgelegter Ergebnisse oder Bedingungen geknüpft sind⁷. Im Gegensatz dazu basieren die ARF-Zahlungen an die Mitgliedstaaten ausschließlich auf nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen und werden bei zufriedenstellender Erreichung der in den ARP festgelegten Etappenziele und Zielwerte für Investitionen und Reformen ausgezahlt⁸. Es wurde erwartet, dass die nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierung im Rahmen der ARF es ermöglichen würde, sowohl effizient Ergebnisse zu liefern als auch das Finanzmanagement zu vereinfachen⁹.

⁴ Artikel 1 der [Verordnung \(EG, Euratom\) Nr. 2988/95 des Rates](#) über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften.

09 Um die volle Mittelzuweisung zu erhalten, mussten die Mitgliedstaaten Kostenschätzungen für die geplanten Reformen und Investitionen in ihren ARP vorlegen, die von der Kommission bewertet wurden¹⁰. Auf dieser Grundlage wies der Rat EU-Mittel zu, indem er pro Mitgliedstaat einen Beschluss erließ¹¹. Die Auszahlungen an die Mitgliedstaaten sind jedoch weder mit den geschätzten Kosten der ARF-Maßnahmen noch mit den Kosten verknüpft, die den Endempfängern tatsächlich entstanden sind¹². Der Zahlungsplan und die Höhe der einzelnen Zahlungen sind das Ergebnis von Verhandlungen mit den einzelnen Mitgliedstaaten, bei denen der Anteil der Etappenziele und Zielwerte sowie deren relative Bedeutung berücksichtigt werden¹³. Die Mitgliedstaaten müssen nachweisen, dass sie die Etappenziele und Zielwerte im Zusammenhang mit einer Zahlung zufriedenstellend erreicht haben, müssen jedoch keine Belege über die entstandenen Kosten vorlegen, um Zahlungsanträge zu begründen, und die Kommission überprüft diese Kosten nicht¹⁴.

⁵ Erwägungsgrund 130 sowie Artikel 36 und 63 der [Haushaltsordnung](#).

⁶ Artikel 191 Absatz 3 der [Haushaltsordnung](#).

⁷ Artikel 125 Absatz 1 der [Verordnung \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) (Haushaltsordnung). [Sonderbericht 24/2021](#): "Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik: lobenswerte Ambitionen, doch blieben im Zeitraum 2014–2020 Hindernisse bestehen", Ziffern 06, 90, 93 und 100–101. In diesem Zusammenhang weist der Hof darauf hin, dass das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik anders umgesetzt wird als im Rahmen der ARF.

⁸ Artikel 24 Absatz 3 der [ARF-Verordnung](#).

⁹ Erwägungsgründe 18, 44, 51 der [ARF-Verordnung](#).

¹⁰ Artikel 11, Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe k und Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe i der [ARF-Verordnung](#).

¹¹ Ebd., Artikel 20.

¹² [Analyse 01/2023](#), Kasten 10.

¹³ [Sonderbericht 21/2022](#): "Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen", Ziffern 73–76.

¹⁴ Artikel 180 Absatz 3 der [Haushaltsordnung](#). Erwägungsgrund 18 der [ARF-Verordnung](#).

10 Die Mitgliedstaaten sind allerdings nicht verpflichtet, nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen auch zu nutzen, um Endempfängern Unterstützung aus der ARF zu gewähren. Hierfür können sie sich für jede Form finanzieller Beiträge entscheiden, einschließlich der Erstattung tatsächlich entstandener Kosten.

Im Rahmen des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen kann Doppelfinanzierung bedeuten, dass dieselben Outputs/Ergebnisse zweimal finanziert werden

11 In seiner [Analyse aus dem Jahr 2023](#) hat der Hof darauf hingewiesen, dass Leistungen möglicherweise doppelt gemeldet werden, da ein Vorhaben sowohl aus der ARF als auch aus Kohäsionsmitteln finanziert werden kann¹⁵. Insbesondere gibt es keine Rechtsvorschrift, um sicherzustellen, dass dieselben Leistungsdaten nicht zweimal angegeben werden.

12 In der Kohäsionspolitik, wo Zahlungen in der Regel auf der Erstattung der entstandenen förderfähigen Kosten beruhen, ist die doppelte Meldung derselben Outputs/Ergebnisse ein Problem der Leistungsüberwachung, das jedoch nicht zwangsläufig mit einer Doppelfinanzierung verbunden ist.

13 Wo hingegen das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung zum Einsatz kommt, kann die doppelte Meldung derselben Outputs/Ergebnisse jedoch zu einer Doppelfinanzierung führen. Zahlungen aus dem EU-Haushalt können im Falle einer nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung ausgelöst werden, wenn verschiedene Arten von Leistungsindikatoren (Outputs/Ergebnisse oder Etappenziele/Zielvorgaben) erreicht werden. Diese Indikatoren beziehen sich jedoch auf Maßnahmen, für die Kosten entstanden sind. Die Verwendung der Indikatoren als Grundlage für die Zahlung kann zu einer Doppelfinanzierung führen, entweder weil die Kosten bereits erstattet wurden oder weil sie zweimal im Rahmen verschiedener EU-Instrumente, bei denen die Finanzierung nicht mit Kosten verknüpft ist, geltend gemacht werden. Daher kann es grundsätzlich zu Doppelfinanzierungen kommen, wenn dieselben zugrunde liegenden Kosten einer Maßnahme zweimal und/oder wenn dieselben Outputs/Ergebnisse zweimal geltend gemacht und somit zweimal finanziert werden.

¹⁵ [Analyse 01/2023](#), Ziffer 83.

14 Das Risiko der Doppelfinanzierung hat also sowohl eine Kosten- als auch eine Leistungsdimension. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn der Bau von 10 Windturbinen im Rahmen der Kohäsionspolitik finanziert würde, während gleichzeitig der Bau derselben Windturbinen ein Ziel im Rahmen der ARF wäre.

Für die Vermeidung von Doppelfinanzierungen sind die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig

15 Die Kohäsionsmittel, die CEF und die ARF werden nicht nur parallel ausgeführt, sondern außerdem im Wege verschiedener Arten der Mittelverwaltung durch die Kommission und von einer Vielzahl nationaler und regionaler Verwaltungen. Dies führt zu vielschichtigen und sich teilweise überschneidenden Governance- und Kontrollstrukturen:

- Die Kohäsionsmittel werden in geteilter Mittelverwaltung ausgeführt, wobei die Kommission die Programme genehmigt und ihre Umsetzung überwacht, während die Mitgliedstaaten oder Regionen für die laufende Durchführung zuständig sind, einschließlich der Vermeidung von Doppelfinanzierungen¹⁶.
- Die ARF wird in direkter Mittelverwaltung durch die Kommission ausgeführt, wobei die Mitgliedstaaten als Begünstigte für die Umsetzung der Investitionen und Reformen in ihren ARP verantwortlich sind. Die Mitgliedstaaten tragen die Hauptverantwortung für den Schutz der finanziellen Interessen der EU, einschließlich der Verhinderung, Aufdeckung und Behebung von Doppelfinanzierungen¹⁷. Sie können sich auf ihre bestehenden nationalen Systeme der Haushaltsverwaltung stützen.
- Dies ist bei der CEF anders, da die Kommission sie direkt verwaltet und Unregelmäßigkeiten einschließlich Doppelfinanzierungen auch selbst verhindern, aufdecken und beheben muss¹⁸. Die Mitgliedstaaten müssen alle bei der Kommission eingereichten Anträge validieren¹⁹.

¹⁶ Artikel 69 Absätze 1 und 2 der [Dachverordnung](#).

¹⁷ Artikel 22 der [ARF-Verordnung](#).

¹⁸ Erwägungsgründe 51 und 57 sowie Artikel 13 der [CEF-Verordnung](#).

¹⁹ *Ebd.*, Artikel 11 Absatz 6.

16 Die Kommission trägt letztlich die Verantwortung für die Ausführung des EU-Haushalts, unabhängig davon, ob es sich um direkte oder geteilte Mittelverwaltung handelt²⁰. Sie muss insbesondere gewährleisten, dass die finanziellen Interessen der EU wirksam geschützt werden, und von den Mitgliedstaaten hinreichende Zusicherungen im Hinblick auf die Einhaltung der EU-Vorschriften und der nationalen Vorschriften erhalten²¹.

17 In der Praxis muss die Kommission sowohl für die Kohäsionsmittel als auch für die ARF die Komplementarität der EU-Mittel bewerten und mithilfe von Audits überprüfen, ob die Mitgliedstaaten über angemessene Systeme verfügen, und Korrekturmaßnahmen ergreifen, wenn sie ihren Verpflichtungen zur Verhinderung, Aufdeckung und Behebung von Doppelfinanzierungen und anderen Unregelmäßigkeiten nicht nachkommen. Erforderlichenfalls kann sie die Unterstützung kürzen und zu Unrecht gezahlte Beträge zurückfordern²².

18 *Anhang II* enthält nähere Angaben zu den Aufgaben und Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure für die Kohäsionsmittel, die ARF und die CEF. In *Anhang III* ist der auf Ebene der Kommission und der Mitgliedstaaten ergriffene Ansatz zur Korrektur von Fällen der Doppelfinanzierung und von Systemschwächen in diesem Zusammenhang dargestellt.

²⁰ Artikel 317 AEUV. Artikel 56 und Artikel 62 Absatz 3 der [Haushaltsordnung](#).

²¹ Erwägungsgrund 54 der [ARF-Verordnung](#). Erwägungsgrund 55 der [Dachverordnung](#). [Analyse 01/2023](#), Ziffer 107.

²² Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b, Artikel 22 Absatz 3 Buchstabe a sowie Artikel 70, 97 und 104 der [Dachverordnung](#). Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe j und Artikel 22 Absatz 5 der [ARF-Verordnung](#).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

19 Vor dem Hintergrund, dass derzeit Mittel in beispielloser Höhe aus verschiedenen EU-Instrumenten zur Unterstützung der Kohäsionsziele eingesetzt werden und dass erstmals in großem Umfang EU-Mittel, die nicht mit tatsächlichen Kosten verknüpft sind, an Mitgliedstaaten ausgezahlt werden, sollte die Prüfung des Hofes zum Schutz der finanziellen Interessen der EU vor dem Risiko von Doppelfinanzierungen beitragen. Die Prüfung erstreckte sich auf die Konzeption und Umsetzung der von der Kommission und den Mitgliedstaaten eingerichteten Systeme zur Verhinderung, Aufdeckung und Behebung von Doppelfinanzierungen, war jedoch nicht darauf ausgerichtet, einzelne Fälle von Doppelfinanzierung zu ermitteln. Der Hof untersuchte insbesondere, ob

- o das Konzept der Doppelfinanzierung für das ARF-Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen im Rechtsrahmen klar definiert wurde;
- o die Kommission und die Mitgliedstaaten ausreichende Vorkehrungen getroffen und umgesetzt haben, um das Risiko einer Doppelfinanzierung zu vermeiden;
- o die ausgewählten Mitgliedstaaten angemessene Systeme zur Aufdeckung und Behebung von Doppelfinanzierungen eingerichtet und umgesetzt haben;
- o die Kommission über solide Systeme verfügte, die eine angemessene Gewähr dafür bieten, dass keine Doppelfinanzierung vorliegt.

20 Die Prüfungstätigkeit des Hofes erstreckte sich auf die kohäsionspolitischen Fonds (KF, EFRE und ESF/ESF+) und die CEF in den Zeiträumen 2014–2020 und 2021–2027. Für die ARF hat der Hof die Planung und die Durchführung der Finanzhilfe-Komponente bis Februar 2024 geprüft. Die wichtigsten geprüften Stellen waren die Kommission und eine Auswahl von Mitgliedstaaten. Die Prüfung erstreckte sich nicht auf das Risiko einer Doppelfinanzierung mit nationalen Mitteln.

21 Der Hof überprüfte den rechtlichen Rahmen und die Leitlinien der Kommission und befragte Bedienstete der Kommission sowie die Behörden der Mitgliedstaaten, die die Fonds der Kohäsionspolitik, die CEF und die ARF umsetzen. Er analysierte außerdem die Antworten und Belege ausgewählter Mitgliedstaaten auf seinen Fragebogen an die Behörden, die

- o in Tschechien, Frankreich und Italien die ARP und ausgewählte operationelle Programme (OP) im Kohäsionsbereich umsetzen;
- o in Malta, Österreich, Portugal und der Slowakei die ARP umsetzen.

22 Für die erste Gruppe von Mitgliedstaaten wählte der Hof 14 Projekte aus, die zu sechs OP des KF, EFRE und ESF des Zeitraums 2014–2020 gehörten, sowie 16 Etappenziele und Zielwerte der ARP im Zusammenhang mit 15 Reformen und Investitionen für Vor-Ort-Besuche. Für die zweite Gruppe führte er eine Aktenprüfung von 13 Etappenzielen und Zielwerten im Zusammenhang mit 13 Maßnahmen durch. Der Hof untersuchte die Präventivmaßnahmen, Verwaltungsüberprüfungen und Prüfungen der nationalen Behörden betreffend das Risiko einer Doppelfinanzierung, einschließlich durch Funktionsprüfungen und Prüfungen der IT-Tools. Er wählte alle sieben Mitgliedstaaten anhand von Kriterien wie Fortschritten bei der Umsetzung der ARP, der nationalen oder regionalen Ausgestaltung von kohäsionspolitischen OP, dem Einsatz von IT-Systemen, geografischer Ausgewogenheit, Größe und bisheriger Abdeckung durch den Hof aus. Was die Auswahl der Projekte, Etappenziele und Zielwerte betrifft, so entschied sich der Hof für solche, bei denen er ein Risiko der Doppelfinanzierung sah. Der Hof befragte zudem die griechischen Behörden zu ihrem IT-System für die Verwaltung der EU-Mittel.

23 Darüber hinaus untersuchte er die Kontrollen und Prüfungen der Kommission zur Aufdeckung von Doppelfinanzierungen, einschließlich durch Funktionsprüfungen, für die ausgewählten kohäsionspolitischen OP und ARP-Etappenziele und -Zielwerte sowie für sechs CEF-Projekte, bei denen das Risiko einer Doppelfinanzierung durch die ARF bestand.

24 Schließlich stützt sich dieser Bericht auch auf sonstige Jahres- und Sonderberichte, Analysen und Stellungnahmen, die der Hof veröffentlicht hat (*Anhang IV*).

Bemerkungen

In der derzeitigen Definition der Doppelfinanzierung sind die Besonderheiten der nicht mit Kosten verknüpften Umsetzungsmodelle nicht berücksichtigt

25 In diesem Abschnitt untersucht der Hof, ob der Rechtsrahmen, in dem das Konzept der Doppelfinanzierung definiert wird, klar, einheitlich und umfassend ist, und zwar vor dem Hintergrund, dass die EU-Finanzierungsprogramme und -instrumente unterschiedliche Umsetzungsmodelle aufweisen: Im Kohäsionsbereich und bei der CEF wird hauptsächlich ein kostenbasiertes Umsetzungsmodell verwendet, während im Rahmen der ARF Mittel auf der Grundlage von nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen ausgezahlt werden (Ziffern [08–10](#)).

Im Rahmen der ARF-Verordnung wird die traditionelle kostenbasierte Definition der Doppelfinanzierung der Haushaltsordnung verwendet, obwohl die ARF-Finanzierung nicht mit Kosten verknüpft ist

26 In der Haushaltsordnung ist die Doppelfinanzierung ein kostenbasiertes Konzept, gemäß dem es verboten ist, dieselben Kosten zweimal aus dem EU-Haushalt zu finanzieren²³. Dies ist eine gute Grundlage für kostenbasierte Finanzierungsprogramme. Für Instrumente, die auf nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen basieren, gelten laut Haushaltsordnung bestimmte Vorschriften über das Verbot der Doppelfinanzierung nicht²⁴, womit die Verpflichtung zur Überprüfung bezüglich einer Doppelfinanzierung auf der Grundlage der Kosten entfällt, ohne dass dies jedoch näher erläutert wird.

²³ Artikel 188 und Artikel 191 Absatz 3 der [Haushaltsordnung](#).

²⁴ Artikel 180 Absatz 3 Buchstabe a der [Haushaltsordnung](#).

27 Die ARF-Verordnung enthält dieselbe kostenbasierte Definition der Doppelfinanzierung, auch wenn die Auszahlungen aus der ARF keine Erstattung der entstandenen förderfähigen Kosten darstellen, sondern aufgrund der zufriedenstellenden Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten erfolgen. Das Nichtvorliegen einer Doppelfinanzierung bedeutet unter Kostengesichtspunkten, dass Reformen und Investitionen nicht aus anderen EU-Fonds unterstützt werden dürfen, die "dieselben Kosten" abdecken²⁵.

28 In der ARF-Verordnung ist jedoch das Konzept der Doppelfinanzierung im Rahmen des ARF-Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen nicht näher erläutert. Dies gilt insbesondere für die Leistungsdimension, d. h. das Risiko, dass dieselben Outputs/Ergebnisse doppelt finanziert werden (Ziffern **13–14**), und welche Arten von Kosten berücksichtigt werden sollten. Den technischen Leitlinien der Kommission zufolge kann die Vermeidung einer Doppelfinanzierung im Rahmen der ARF unter Kostengesichtspunkten Folgendes bedeuten:

- Die in den ARP vorab geschätzten Kosten für Reformen und Investitionen werden (auf Ebene der Mitgliedstaaten) nicht durch andere EU-Fonds gedeckt;
- die zur Erreichung der Ergebnisse der aus der ARF finanzierten Maßnahmen tatsächlich anfallenden Kosten werden (auf Ebene der Endempfänger) nicht durch andere EU-Fonds gedeckt; in den technischen Leitlinien ist jedoch nicht angegeben, ob der Begriff "Ergebnis" sich auf die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten bezieht.

Die ARF deckt außerdem nicht die obligatorische nationale Kofinanzierung im Rahmen anderer EU-Fonds ab²⁶.

²⁵ Artikel 9 der [ARF-Verordnung](#).

²⁶ [SWD\(2021\) 12](#), S. 42.

29 Dieser Mangel an Übereinstimmung zwischen den Bestimmungen zur Doppelfinanzierung in der Haushaltsordnung, der ARF-Verordnung und den Leitlinien der Kommission hat erhebliche Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten, wenn es darum geht festzustellen, wann Doppelfinanzierung vorliegt, und wirksame ARF-Kontrollsysteme einzurichten. Da für die Mitgliedstaaten immer noch nicht klar ist, wie sie die Bestimmung der ARF-Verordnung über die Doppelfinanzierung auslegen sollen, besteht auch Unklarheit darüber, welche Kontrollen diesem Risiko wirksam begegnen würden. Eine Überprüfung, ob die zur Erreichung der ARP-Etappenziele und -Zielwerte tatsächlich entstandenen Kosten nicht durch andere EU-Fonds gedeckt sind, ist in jedem Fall nur auf Ebene der Endempfänger möglich. Ohne solche Überprüfungen kann eine Doppelfinanzierung nicht ausgeschlossen werden, da es sich bei der Finanzierungsquelle für dieselben Outputs/Ergebnisse um die ARF, aber auch um sonstige EU-Instrumente handeln könnte.

Die Kombination verschiedener EU-Instrumente macht zusätzliche Kontrollen erforderlich, um das Risiko einer Doppelfinanzierung zu mindern

30 Der Hof hat bereits darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten in der Praxis eine einzige Projektpipeline für die geplanten Investitionen aus dem EU-Haushalt haben²⁷. Da die ARF weitgehend dieselben oder ähnliche Arten von Investitionen unterstützt wie die Fonds der Kohäsionspolitik und die CEF, können die ursprünglich im Rahmen dieser Förderprogramme geplanten Investitionen auf die ARF übertragen werden.

²⁷ Analyse 01/2023, Ziffer 5.

31 Das Risiko einer Doppelfinanzierung steigt, wenn dieselben Investitionen aus verschiedenen EU-Instrumenten finanziert werden können. Im Rahmen der Fonds der Kohäsionspolitik, der CEF und der ARF ist die Kombination von EU-Finanzierungsquellen gestattet, sofern keine Doppelfinanzierung erfolgt. Solche Kombinationen sind je nach Instrument auf verschiedenen Ebenen möglich:

- Kohäsionspolitik – für dasselbe Vorhaben (Projekt, Vertrag, Maßnahme oder Gruppe von Projekten);
- CEF – für dasselbe Gesamtprojekt im Rahmen von "CEF – Verkehr", aber nicht für Einzelprojekte, da die Förderfähigkeitsvorschriften nur die Auswahl von Projekten zulassen, bei denen die CEF die einzige EU-Finanzierungsquelle ist;
- ARF – für dieselbe ARP-Maßnahme. Es besteht jedoch Unsicherheit darüber, ob dies auch für ein und dasselbe Einzelprojekt möglich ist, da die Begriffe "Projekt" und "Maßnahme" in der ARF-Verordnung synonym verwendet werden.

Darüber hinaus erschwert die Möglichkeit, EU-Mittel auf verschiedenen Ebenen zu kombinieren, die Bemühungen der Mitgliedstaaten, das Risiko einer Doppelfinanzierung wirksam zu mindern.

Null-Kosten-Maßnahmen sind in der ARF-Verordnung nicht ausdrücklich vorgesehen. Diese führen insbesondere bei Reformen mit zugrunde liegenden Investitionen zu einem erhöhten Risiko von Doppelfinanzierung

32 Das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen ermöglicht es, die Höhe der gewährten Finanzierung von den tatsächlich entstandenen Kosten zu trennen. Rechtlich gesehen ist die ARF jedoch ein Finanzierungsinstrument, bei dem davon ausgegangen wird, dass während der Durchführung Kosten für Reformen und Investitionen anfallen. Gemäß der ARF-Verordnung müssen die Mitgliedstaaten die geschätzten Gesamtkosten der in ihren ARP dargelegten Maßnahmen begründen²⁸. In der Verordnung ist jedoch nicht ausdrücklich angegeben, dass bestimmte Maßnahmen geschätzte Kosten von null haben können. Außerdem wird bei der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Daten über die Durchführung von Reformen und Investitionen zu Prüfungs- und Kontrollzwecken zu sammeln, nicht zwischen Maßnahmen mit und Maßnahmen ohne Kosten unterschieden²⁹. Die Möglichkeit, Maßnahmen ohne geschätzte Kosten in die ARP aufzunehmen, war 2021 in den Leitlinien der Kommission enthalten³⁰.

33 In der Phase der Ausarbeitung des ARP haben die Mitgliedstaaten in Absprache mit der Kommission einige Maßnahmen als kostenneutral³¹ betrachtet und keine Kostenschätzungen für sie vorgelegt. Die vom Hof vorgenommene Analyse ergab, dass für rund 75 % der Reformmaßnahmen in den ARP keine Ex-ante-Kostenschätzungen vorliegen. Gleichzeitig hat der Hof Fälle ermittelt, in denen die Mitgliedstaaten Reformen mit umfangreichen zugrundeliegenden Investitionen und erheblichen mit diesen verbundenen Kosten im Rahmen der ARF als Null-Kosten-Maßnahmen betrachteten (*Kasten 1*).

²⁸ Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe k der [ARF-Verordnung](#).

²⁹ Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe d Ziffer iv der [ARF-Verordnung](#).

³⁰ [SWD\(2021\) 12](#), S. 14.

³¹ [Jahresbericht 2022](#), Ziffer 11.29.

Kasten 1

ARP-Reform mit zugrunde liegenden Investitionen trotz erheblicher Kosten als "kostenneutral" betrachtet: Beispiel aus Malta

Im maltesischen ARP enthält die Reform "Förderung der Telearbeit im öffentlichen Dienst" den Zielwert "15 Büroeinrichtungen, die Beamten des öffentlichen Dienstes auf den maltesischen Inseln Fernarbeit ermöglichen". Diese Maßnahme wurde als kostenneutral betrachtet, da Malta keine Kostenschätzung vorgelegt hatte. Im Rahmen der Reform mussten aber mindestens 140 physische Arbeitsplätze betriebsbereit gemacht werden – eine zugrunde liegende Investition, die konkrete, erhebliche und einfach messbare Kosten bedeutete. Den maltesischen Behörden zufolge wurde die Einrichtung dieser Arbeitsplätze aus nationalen Mitteln finanziert.

In Österreich stellte der Hof einen ähnlichen Fall fest.

34 Die Kommission argumentiert jedoch, dass es per definitionem keine Doppelfinanzierung für Null-Kosten-Maßnahmen geben kann, da die ARF keine Kosten für ihre Durchführung deckt, und diese vollständig aus anderen Quellen finanziert werden. Die Kommission teilte diesen Standpunkt erstmals 2023 als Reaktion auf einen konkreten Fall mit, über den der Hof in seinem Jahresbericht 2022 berichtet hatte³². Nach Ansicht der Kommission kann Doppelfinanzierung im Zusammenhang mit einer ARF-Maßnahme nur vorliegen, wenn der Mitgliedstaat eine Kostenschätzung vorgenommen hat.

³² Jahresbericht 2022, Antworten der Kommission auf Kapitel 11, S. 502 und 508.

35 Wie der Hof jedoch bereits zuvor dargelegt hat, schließen Null-Kosten-Maßnahmen die Möglichkeit einer Doppelfinanzierung nicht aus, da ARF-Auszahlungen sowohl für Maßnahmen mit als auch für Maßnahmen ohne geschätzte Kosten von der Erfüllung von Etappenzielen und Zielwerten abhängen. Dies war der Hintergrund eines konkreten Falls von Doppelfinanzierung, den der Hof im Zusammenhang mit einer Null-Kosten-Maßnahme in seinem Jahresbericht 2022 aufgeführt hat³³. In der Praxis trägt die Erfüllung von Etappenzielen und Zielwerten für Maßnahmen mit geschätzten Kosten von null zur Freigabe von Zahlungen an die Mitgliedstaaten bei. Umgekehrt führt die Nichterfüllung solcher Etappenziele und Zielwerte zu einer Kürzung der entsprechenden Zahlungen. In Anbetracht der Konzeption der ARF kann eine Doppelfinanzierung vorliegen, wenn dieselben Outputs/Ergebnisse zweimal finanziert werden, nämlich durch die ARF und durch andere EU-Instrumente. Weder die Mitgliedstaaten noch die Kommission haben jedoch eine Überprüfung der Doppelfinanzierung für Null-Kosten-Maßnahmen durchgeführt. Daher ist das Risiko einer Doppelfinanzierung bei Null-Kosten-Maßnahmen de facto höher als bei Maßnahmen mit geschätzten Kosten.

³³ Jahresbericht 2022, Ziffern 11.29–11.30.

Die Präventivmaßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten allein reichen nicht aus, um Doppelfinanzierungen zu vermeiden

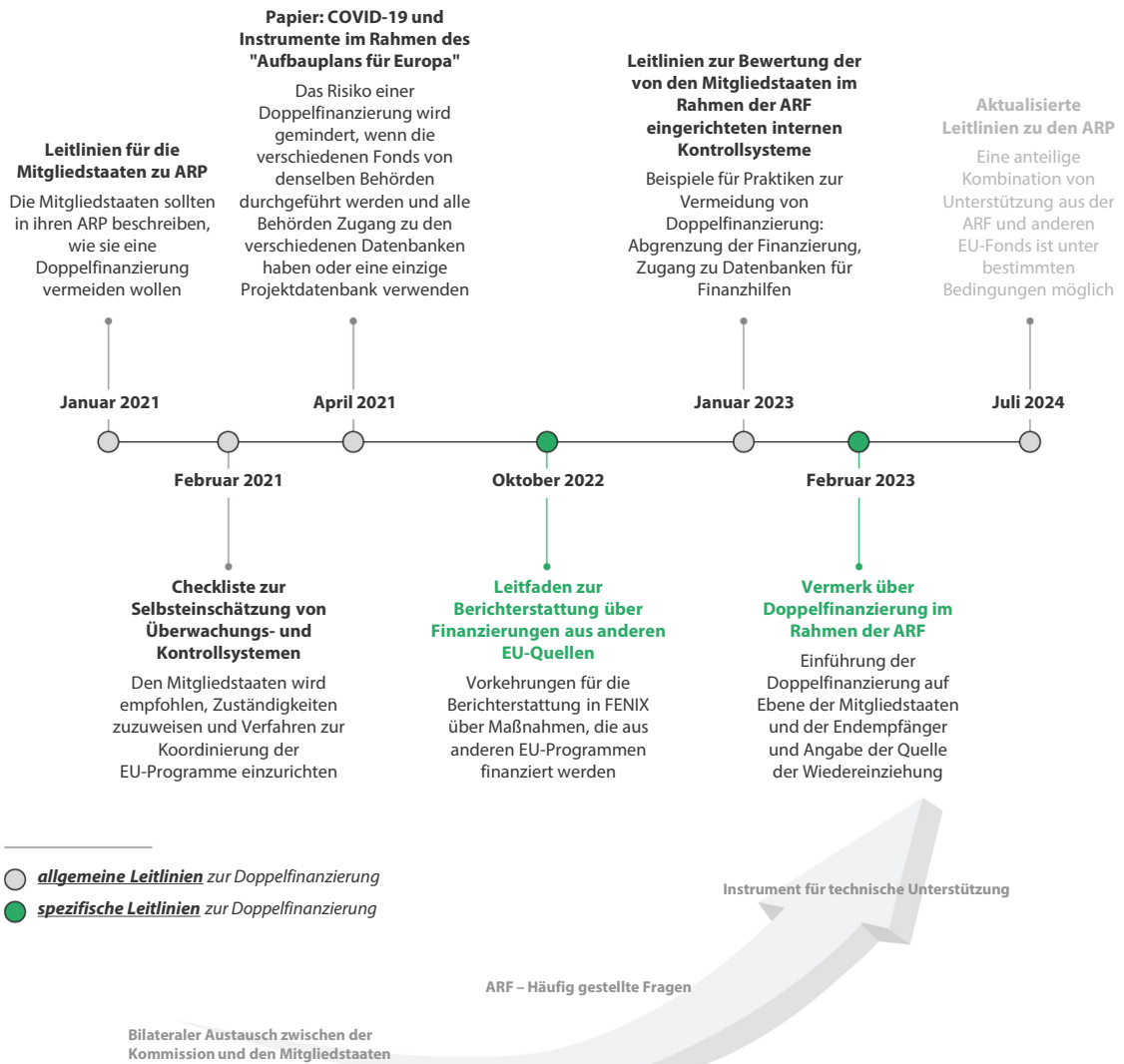
36 Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten sind für die Einrichtung und wirksame Anwendung von Systemen verantwortlich, die eine hinreichende Gewähr im Hinblick auf die Prävention, Aufdeckung und Korrektur von Doppelfinanzierungen geben (Ziffern **06–07**). In diesem Abschnitt bewertet der Hof die von der Kommission und den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Vermeidung von Doppelfinanzierungen.

Die Leitlinien der Kommission wurden spät veröffentlicht, sind weiterhin unvollständig und verweisen die Mitgliedstaaten auf kostenbezogene Kontrollen

37 Allgemeine Leitlinien der Kommission in Bezug auf die Doppelfinanzierung im Rahmen der ARF wurden im Jahr 2021 zur Verfügung gestellt. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten ihre ersten spezifischen technischen Leitlinien zur Doppelfinanzierung jedoch erst im September 2022 vorgelegt und diese im Februar 2023 fertiggestellt. Zu diesem Zeitpunkt hatten bereits alle Mitgliedstaaten ihre ARP bei der Kommission eingereicht, 25 von 27 waren vom Rat angenommen worden und acht Zahlungen (zusätzlich zu den Vorfinanzierungen) waren erfolgt. Die jüngsten Leitlinien wurden im Juli 2024 veröffentlicht³⁴ (**Abbildung 3**).

³⁴ C/2024/4618.

Abbildung 3 – Zeitleiste der von der Kommission bereitgestellten Leitlinien



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Leitlinien der Kommission.

38 In ihren spezifischen technischen Leitlinien zur Doppelfinanzierung räumte die Kommission ein, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen des ARF-Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen in der Praxis Schwierigkeiten bei der Vermeidung von Doppelfinanzierung haben könnten, und gab an, dass eine Doppelfinanzierung auf zwei Ebenen erfolgen kann:

- auf Ebene der Mitgliedstaaten, wenn die Unterstützung aus anderen EU-Fonds die in den Kostenschätzungen der ARP-Maßnahmen enthaltenen Kosten deckt;
- auf Ebene des Endempfängers, wenn die Kosten, die zur Erreichung der Ergebnisse der finanzierten ARF-Maßnahme anfallen, aus anderen EU-Programmen gedeckt werden, d. h. wenn der Endempfänger Unterstützung zur Deckung derselben Kosten sowohl aus der ARF als auch aus anderen EU-Fonds erhält. Die Verantwortung hierfür liegt in erster Linie beim Mitgliedstaat.

39 Die ARF-Verordnung ermöglicht es den Mitgliedstaaten, sich auf ihre nationalen Kontrollsysteme zu stützen³⁵. In ihren technischen Leitlinien von Januar 2023 führte die Kommission Beispiele für Verfahren zur Vermeidung von Doppelfinanzierung im Rahmen der ARF an. Die Kommission hat jedoch im Kontext der neuen nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen aus der ARF keine Mindestanforderungen an wirksame Kontrollsysteme bezüglich einer Doppelfinanzierung festgelegt.

40 Der Hof hat bereits darauf hingewiesen, dass Vereinfachung nicht auf Kosten der Rechenschaftspflicht gehen darf³⁶. Von den 26 Behörden in sieben Mitgliedstaaten, die Gegenstand dieser Prüfung waren, hielten 15 die Leitlinien und die Unterstützung der Kommission für nicht völlig ausreichend, 16 waren der Ansicht, dass die Leitlinien nicht leicht anwendbar waren, und 18 waren der Ansicht, dass sie zu spät bereitgestellt wurden.

³⁵ Artikel 22 Absatz 1 der [ARF-Verordnung](#).

³⁶ [Analyse 05/2018](#): "Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020 (Themenpapier)", Ziffer 38.

41 Im Oktober 2022 veröffentlichte die Kommission einen weiteren technischen Leitfaden betreffend die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, zweimal jährlich in FENIX, dem Berichterstattungsinstrument für die ARF, über ARP-Maßnahmen zu berichten, die aus anderen EU-Quellen unterstützt werden oder wurden³⁷. Neben ihren allgemeinen und spezifischen Leitfäden richtete die Kommission außerdem eine Plattform für häufig gestellte Fragen ein, hielt **Expertengruppen-Sitzungen** ab und führte einen bilateralen Austausch mit einzelnen Mitgliedstaaten. Gelegentlich gab die Kommission auch Prüfungsempfehlungen ab, die im Kern Leitlinien zu technischen Fragen darstellen, die bereits im Vorfeld hätten vorliegen sollen. Die Klärung technischer Fragen auf bilateraler Ebene birgt die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten nicht die gleichen Informationen erhalten.

42 In ihrem bilateralen Austausch wies die Kommission die Mitgliedstaaten außerdem auf die Möglichkeit traditioneller kostenbezogener Kontrollen auf der Ebene einzelner Kostenposten hin, erforderlichenfalls auch in Bezug auf die Konten der Empfänger (**Kasten 2**). Zwar sind solche Kontrollen notwendig, um zu überprüfen, ob die tatsächlich entstandenen Kosten für die Erfüllung der ARP-Etappenziele und -Zielwerte nicht durch andere EU-Fonds gedeckt sind (Ziffer **29**), doch erfüllt sich dadurch gleichzeitig eine mit der ARF verbundene Erwartung nicht wirklich, nämlich die Verringerung des Verwaltungsaufwands und der Kontrollkosten. Dies ist ein Beispiel für konkurrierende Prioritäten: Verringerung des Verwaltungsaufwands einerseits und Erlangung von Gewähr durch Kontrolle und Prüfung andererseits.

³⁷ Artikel 27 und 28 der **ARF-Verordnung**. Artikel 1.12 der operativen Vereinbarungen.

Kasten 2

Die Kommission verwies die Mitgliedstaaten auf kostenbezogene Kontrollsysteme: Beispiele aus Österreich und Tschechien

Im Juli 2023 versuchten die österreichischen Behörden zu klären, ob die Aufteilung der Kosten eines Projekts zwischen der ARF und anderen EU-Programmen auf einer anteiligen Basis – wobei die Unterstützung 100 % der geschätzten Gesamtkosten nicht übersteigt – mit der Anforderung "keine Doppelfinanzierung" im Rahmen der ARF vereinbar ist. Im Rahmen eines bilateralen Austauschs erklärte die Kommission, dass dies nicht der Fall sei, und empfahl, das Projekt in klar voneinander zu trennende Elemente aufzuteilen, die entweder aus der ARF oder aus anderen EU-Programmen finanziert würden, aber nicht aus beiden. Die Leitlinien der Kommission von Juli 2024 ermöglichen jedoch unter bestimmten Bedingungen eine anteilige Kombination von Unterstützung aus der ARF und anderen EU-Fonds.

In Tschechien konnten die Prüfer der Kommission bei 17 Schulen, die ESF-Mittel für Projekte erhalten hatten und im Zusammenhang mit dem Erwerb von IKT-Ausrüstung vereinfachte Kostenoptionen nutzten und die gleichzeitig Endempfänger von ARF-Förderung waren, nicht zu dem Schluss gelangen, dass keine Doppelfinanzierung vorlag. Sie empfahlen, bei Projekten mit vereinfachten Kostenoptionen künftig auch die analytische Buchführung der Endempfänger zu überprüfen.

43 Mehrere Mitgliedstaaten beantragten maßgeschneiderte technische Unterstützung im Rahmen des Instruments für technische Unterstützung, um ihre ARP-Kontrollsysteme bezüglich Doppelfinanzierungen zu stärken, was ihren Bedarf an zusätzlicher Anleitung und Unterstützung verdeutlicht. 13 Mitgliedstaaten führten solche Projekte mit einem Gesamthaushalt von 6,3 Millionen Euro durch.

Die Maßnahmen der Kommission in der Planungsphase reichten nicht aus, um eine Doppelfinanzierung zu vermeiden

Die Bewertung der Zusätzlichkeit im Rahmen der ARF durch die Kommission beruhte auf begrenzten Informationen

44 Investitionen, die sowohl im Rahmen der ARF als auch der Fonds der Kohäsionspolitik finanziert werden, müssen so geplant und durchgeführt werden, dass die beiden Instrumente einander ergänzen und sich nicht überschneiden³⁸. Die Zusätzlichkeit im Rahmen der ARF bedeutet, dass Reformen und Investitionen Unterstützung aus anderen EU-Programmen und -Instrumenten erhalten dürfen, sofern mit dieser Unterstützung nicht dieselben Kosten gedeckt werden³⁹. Zusätzlichkeit bedeutet also die Möglichkeit, EU-Mittel zu kombinieren und dabei den Grundsatz "keine Doppelfinanzierung" zu beachten. Dies kann entweder durch die Finanzierung unterschiedlicher, aufeinander aufbauender Vorhaben erzielt werden oder durch die Finanzierung unterschiedlicher Elemente desselben Vorhabens⁴⁰. In beiden Fällen besteht die Gefahr einer Doppelfinanzierung, wenn nicht sorgfältig vorgegangen wird.

³⁸ Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 22 Absatz 3 Buchstabe a der [Dachverordnung](#). Artikel 28 der [ARF-Verordnung](#).

³⁹ Artikel 5 und 9 der [ARF-Verordnung](#).

⁴⁰ [Analyse 01/2023](#), Ziffern 5 und 49.

45 Die Kommission erkannte dieses Risiko und wollte daher in der Planungsphase prüfen, ob die geschätzten Kosten der ARP-Maßnahmen zusätzlich zur Finanzierung aus anderen EU-Programmen anfielen. Um die Begründungen der Mitgliedstaaten für die geschätzten Gesamtkosten ihrer ARP zu bestätigen, prüfte die Kommission auch, ob die Mitgliedstaaten ausreichende Informationen vorgelegt hatten, aus denen hervorging, dass die Schätzungen keine anderen EU-Finanzierungen umfassten⁴¹. Sie hatte jedoch nur begrenzte Möglichkeiten, die Zusätzlichkeit in Bezug auf die Partnerschaftsvereinbarungen und -programme 2021–2027 zu überprüfen, da diese für keinen der von der Prüfung des Hofes betroffenen Mitgliedstaaten bereits fertiggestellt waren. Der Hof hat bereits früher darauf hingewiesen, dass die Bewertung der geschätzten Gesamtkosten durch die Kommission insgesamt angemessen war, auch wenn die Kommission bei der Bewertung der ARP ebenfalls festgestellt hat, dass Informationen nicht zur Verfügung standen, und Mängel in Bezug auf die Kostenermittlung feststellte⁴².

46 Darüber hinaus berücksichtigte die Kommission bei ihrer Bewertung der Zusätzlichkeit mit anderen Finanzierungsinstrumenten keine Maßnahmen mit geschätzten Kosten von null, was das Risiko einer Doppelfinanzierung weiter erhöht – insbesondere bei Reformen mit zugrunde liegenden Investitionen. Bei seiner Prüfung stieß der Hof auf Null-Kosten-Maßnahmen, die bereits bestehenden Anforderungen für den Erhalt von Kohäsionsfinanzierung entsprachen und in zwei Mitgliedstaaten möglicherweise sogar Fälle von Doppelfinanzierung darstellen (*Kasten 3*).

⁴¹ Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe k, Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe i und Anhang V Kriterium 2.9 der ARF-Verordnung.

⁴² Sonderbericht 21/2022, Ziffern 69, 72 und 118.

Kasten 3

Null-Kosten-Maßnahme, die bereits bestehenden Anforderungen für den Zugang zur Kohäsionsfinanzierung entspricht: Beispiel aus Malta

In seinem ersten ARP-Zahlungsantrag meldete Malta die Erreichung eines Etappenziels betreffend die Annahme einer Strategie für intelligente Spezialisierung. Malta hat keine Kostenschätzung für diese Maßnahme vorgelegt.

Die Mitgliedstaaten waren im Zeitraum 2014–2020 (Ex-ante-Konditionalität) und im Zeitraum 2021–2027 (grundlegende Voraussetzung) jedoch bereits verpflichtet, über eine solche Strategie zu verfügen, um Zugang zu Kohäsionsmitteln für Forschung und Innovation zu erhalten. Mit diesem Etappenziel werden also ARF-Mittel für einen Output freigesetzt, der für die Kohäsion sowieso bereits notwendig ist.

Den maltesischen Behörden zufolge wurden die Kosten für die Ausarbeitung dieser Strategie nicht durch technische Hilfe im Rahmen der Kohäsionspolitik gefördert.

Der Hof ist auf einen ähnlichen Fall gestoßen, bei dem eine solch grundlegende Voraussetzung zu einem ARP-Etappenziel in der Slowakei beigetragen hat – zusätzlich zu dem Fall, den er im Jahresbericht 2022 ermittelte und als Doppelfinanzierung einstufte⁴³.

47 Für den Kohäsionsbereich hat die Kommission während des Genehmigungsverfahrens für die Partnerschaftsvereinbarungen und -programme 2021–2027 die Komplementarität mit anderen EU-Instrumenten bewertet. Für jedes ausgewählte politische Ziel legten die Mitgliedstaaten ein Dokument vor, in dem die Komplementarität zwischen den kohäsionspolitischen OP und ihren ARP dargestellt ist, wenn auch mit unterschiedlicher Detailgenauigkeit.

48 Die Informationen aus den ausgewählten Mitgliedstaaten waren oft nicht detailliert genug, um Bereiche mit möglichen Überschneidungen zwischen der ARF und den Fonds der Kohäsionspolitik zu ermitteln. Ohne diese Informationen besteht für die Mitgliedstaaten ein höheres Risiko der Doppelfinanzierung, insbesondere wenn die Abgrenzung zwischen dem, was unter die ARF und die Fonds der Kohäsionspolitik fällt, nicht eindeutig ist und keine kontinuierliche Überwachung während der Durchführung stattfindet (**Kasten 4**).

⁴³ Jahresbericht 2022, Ziffer 11.30.

Kasten 4

Weder die Abgrenzung zwischen der ARF und den Fonds der Kohäsionspolitik noch die Maßnahmen mit Risiko werden überwacht: Beispiel aus Frankreich

In Frankreich hat die Koordinierungsstelle für die Kohäsionspolitik einen Leitfaden zur Abgrenzung zwischen dem ARP und den kohäsionspolitischen Fonds erstellt. Wie der Hof bereits festgestellt hat, trägt dies zur Festlegung der wichtigsten Abgrenzungsgrundsätze bei, doch muss die Umsetzung auf regionaler und Projektebene weiter koordiniert werden⁴⁴. So wird im Leitfaden beispielsweise festgestellt, dass ARP-Maßnahmen zur Unterstützung der Luftfahrt- und Automobilbranchen nicht aus dem EFRE finanziert werden können. Allerdings können Unternehmen in diesen Branchen im Rahmen regionaler OP von zahlreichen EFRE-Programmen profitieren, sodass die Gefahr einer Doppelfinanzierung dennoch besteht. Bisher wurden weder die Umsetzung der Abgrenzung auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene noch die Maßnahmen, bei denen die Gefahr einer Überschneidung besteht, überwacht.

49 Die Kommission hat außerdem eine halbjährliche Berichterstattung in FENIX eingerichtet, um von den Mitgliedstaaten Aktualisierungen zu den ARP-Maßnahmen zu erhalten, für die nach der Annahme des ARP andere EU-Mittel verwendet wurden (Ziffer 41). Von den Mitgliedstaaten wird erwartet, dass sie in FENIX nur zuvor nicht gemeldete Mittel angeben, die sie im Rahmen einer Investition oder Reform des ARP aus anderen EU-Programmen erhalten haben. Die Berichterstattung in FENIX umfasst Änderungen im Vergleich zu den Informationen, die zum Zeitpunkt der Annahme des ARP vorgelegt wurden, und liefert keine Informationen darüber, wie das Risiko einer Doppelfinanzierung gemindert wird. Darüber hinaus sind in dem für die Verwaltung der CEF verwendeten IT-System Projekte, die auch Unterstützung aus der ARF erhalten, nicht gekennzeichnet. Kurz gesagt, selbst im Bereich der direkten Mittelverwaltung verfügt die Kommission nicht über einen vollständigen, aktuellen Überblick über die Zusätzlichkeit der EU-Finanzierung.

⁴⁴ Analyse 01/2023, Kasten 9. Fassung 3 des von den französischen Behörden veröffentlichten Leitfadens.

Die Kommission sorgte infolge ihrer Bewertung für die Aufnahme von Etappenzielen für die Prüfung und Kontrolle in die ARP einiger Mitgliedstaaten

50 Der Hof hat in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass die von der Kommission vorgenommene Bewertung der ARF-Kontrollsysteme umfassend war, aber häufig von noch zu erfüllenden Anforderungen abhing⁴⁵. Vor allem die Informationen über die von den Mitgliedstaaten geplanten Kontrollen und die Datenquellen waren häufig begrenzt.

51 Die vom Hof vorgenommene Analyse der Checklisten der Kommission für die Bewertung der Beschreibung der Kontrollsysteme in Bezug auf Doppelfinanzierungen in den ARP ergab, dass diese sich auf die Regelungen der Mitgliedstaaten für Gegenkontrollen und für die Nutzung von Datenquellen erstreckten. Sie deckten jedoch nicht ausdrücklich die Zugangsrechte für die verschiedenen beteiligten Verwaltungen ab, um die Interoperabilität der verwendeten IT-Systeme zu verbessern.

52 Wenn die Kommission zu dem Schluss kam, dass die Kontrollsysteme eines Mitgliedstaats nicht wirksam sein würden, fügte sie Etappenziele für die Prüfung und Kontrolle hinzu, die vor dem ersten Zahlungsantrag nach der Bewertung der Kommission erfüllt sein mussten. Von den ursprünglich bewerteten ARP enthielt nur das belgische ein Etappenziel in Bezug auf allgemeine Vorkehrungen zur Vermeidung von Doppelfinanzierung. Für zwei Mitgliedstaaten (Ungarn und Polen) hat die Kommission auch Etappenziele für die Verwendung von Arachne festgelegt, unter anderem für die Kontrolle und Prüfung in Bezug auf Doppelfinanzierung (Ziffern 72–77). Nach der Neubewertung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten im Rahmen der Überarbeitung ihrer ARP zur Integration von REPowerEU – und bei einigen Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen ihrer Prüfungen – hat die Kommission für sieben Mitgliedstaaten (Belgien, Irland, Zypern, Österreich, Portugal, Finnland und Schweden) zusätzliche Etappenziele zur Doppelfinanzierung eingeführt oder bestehende Etappenziele angepasst, um auch die Doppelfinanzierung abzudecken. Die Kommission hatte im Rahmen der ARF jedoch bereits vor der Einführung dieser Etappenziele Zahlungen in Höhe von rund 4 Milliarden Euro geleistet. Solange diese Etappenziele nicht erfüllt sind, werden die entsprechenden

⁴⁵ Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe j und Anhang V Kriterium 2.10 der [ARF-Verordnung](#). [Sonderbericht 21/2022](#), Ziffern 106–111. [Sonderbericht 07/2023](#): "Gestaltung des Kontrollsystems der Kommission für die Aufbau- und Resilienzfähigkeit: Zwar sind umfassende Arbeiten geplant, doch besteht beim neuen Umsetzungsmodell auf EU-Ebene noch eine Lücke hinsichtlich Gewähr und Rechenschaftspflicht", Ziffern 25–27.

Schwachstellen in den Kontrollsystemen bezüglich Doppelfinanzierungen fortbestehen, und künftige Zahlungen werden blockiert.

Die Mitgliedstaaten vermeiden es, die Unterstützung durch die ARF mit anderen EU-Instrumenten zu kombinieren, um eine Doppelfinanzierung zu vermeiden

53 Während der Prüfung hat der Hof festgestellt, dass Tschechien, Frankreich, Italien und Portugal die Kombination der ARF mit anderen EU-Programmen für spezifische Maßnahmen vorsichtshalber vermieden haben. Dieser Ansatz trägt dazu bei, das Risiko einer Doppelfinanzierung zu mindern (**Kasten 5**).

Kasten 5

Minderung des Risikos der Doppelfinanzierung durch Vermeidung der Kombination von ARF-Unterstützung mit anderen EU-Mitteln: Beispiel aus Tschechien

Das Verkehrsministerium wendet den Grundsatz der "systematischen Entkopplung der Mittel" an, indem es nicht zulässt, dass verschiedene EU-Finanzierungsquellen für ein und dasselbe Projekt kombiniert werden. Das interne IT-System der Durchführungsstelle ermöglicht es nicht, ARP-Unterstützung in Kombination mit anderen EU-Finanzierungen zu erfassen. Auch die Verwaltungsbehörden für die OP für Verkehr und Umwelt verwenden ausschließlich Kohäsionsmittel.

Auf die Frage des Ministeriums hin, wie die Energieeinsparungen aufzuteilen seien, die durch – sowohl aus dem KF/EFRE (im Rahmen des nationalen OP "Umwelt") und dem ARP finanzierte – Investitionen in dieselben Bahnhöfe erzielt wurden, machte die Kommission die Vorgabe, diese Einsparungen seien in ihrer Gesamtheit anzugeben, unabhängig von den spezifischen Beiträgen der einzelnen Instrumente zu den Investitionskosten.

Die tschechischen Behörden beschlossen, diesen Ansatz nicht anzuwenden, und übertrugen im Jahr 2022 sieben Projekte aus dem OP "Umwelt" in den ARP Tschechiens. Mit der Durchführung von sechs dieser Projekte war bereits begonnen worden. Außerdem waren zwei davon abgeschlossen, und bei einem waren die tatsächlich entstandenen förderfähigen Kosten vollständig erstattet worden. Zahlungen an die Eisenbahnverwaltung als Begünstigte des OP wurden wiedereingezogen.

54 Wenn Risiken einer Doppelfinanzierung festgestellt wurden und eine klare Abgrenzung zwischen den EU-Fonds nicht möglich war, änderten die Kommission und die Mitgliedstaaten außerdem Maßnahmen in den überarbeiteten ARP, um eine Kombination verschiedener EU-Finanzierungsinstrumente zu vermeiden (*Kasten 6*).

Kasten 6

Minderung des Risikos von Doppelfinanzierung durch Entfernung von risikobehafteten Projekten bei der Überarbeitung von ARP: Beispiel aus Italien

Der Abschnitt Bicocca-Catenanuova der Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnstrecke Palermo-Catania wurde in den ARP Italiens aufgenommen; für diesen Abschnitt wurden außerdem EFRE-Mittel bereitgestellt. Der ARP-Zielwert betraf den Bau einer Strecke von 37,4 Kilometern, für die EU-Mittel sowohl aus der ARF als auch aus dem EFRE bereitgestellt wurden.

Da es in der Praxis nicht möglich war, die beiden EU-Finanzierungsquellen nach gebauten Kilometern zu trennen, schlug Italien eine anteilige Methode vor, um nach der Annahme des ursprünglichen ARP die Anzahl der Schienenkilometer zu ermitteln, die auf die Unterstützung durch die ARF zurückzuführen waren. Diese Methode wurde jedoch nicht umgesetzt. Um das Risiko zu vermeiden, dass dieselben Outputs/Ergebnisse doppelt finanziert werden, wurde letztlich der Eisenbahnabschnitt im Dezember 2023 aus dem überarbeiteten ARP gestrichen⁴⁶.

Dieser Ansatz wurde auch bei anderen Eisenbahnabschnitten verfolgt.

⁴⁶ Durchführungsbeschluss 16051/23 des Rates.

Die Einführung der ARF führte zu einem erhöhten Koordinierungsbedarf, um Doppelfinanzierungen zu verhindern und aufzudecken

Die Kommission hat ihren internen Koordinierungsrahmen erst im April 2023 formalisiert

55 Die Kommissionsdienststellen tauschen bei informellen Treffen der Länderteams Informationen über die Komplementarität zwischen EU-Programmen und über die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten aus. Sie halten dienststellenübergreifende Konsultationen ab, die der formellen Konsultation anderer Generaldirektionen zu den ARP-Bewertungen und Zahlungsanträgen, zur Annahme der Kohäsionsprogramme 2021–2027 sowie zu den CEF-Aufforderungen und zur endgültigen Projektauswahl dienen.

56 Der Hof hat in der Vergangenheit bereits darauf hingewiesen, dass die Taskforce "Aufbau und Resilienz" (RECOVER) und die GD ECFIN während des ARP-Bewertungsprozesses regelmäßig mit anderen Generaldirektionen zusammenarbeiteten⁴⁷. Es gibt jedoch nur begrenzte Belege über eine solche Zusammenarbeit in Bereichen mit potenziellen Überschneidungen, in denen ein höheres Risiko einer Doppelfinanzierung besteht. Die GD ECFIN unterzeichnete eine Absichtserklärung mit der GD REGIO und der GD EMPL, um den Informationsaustausch in Prüfungsangelegenheiten zu erleichtern – dies erfolgte allerdings erst im April 2023. Gemäß der ARF-Verordnung müssen die Mitgliedstaaten auf Anfrage zum Zwecke der Prüfung und Kontrolle Daten zu Endempfängern bereitstellen, die über die **größten 100** hinausgehen. Der fehlende direkte Zugang zur vollständigen Liste der Endempfänger der ARF schränkt jedoch die Fähigkeit der Kommission ein, potenzielle Fälle von Doppelfinanzierung zu ermitteln (Ziffer **62**).

Die Koordination zwischen nationalen ARP-Maßnahmen und regionalen Kohäsionsprogrammen ist besonders herausfordernd

57 Die Einführung der ARF hat auch den Koordinierungsbedarf auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Regionen erhöht. Da es keine rechtliche Verpflichtung gibt, spezielle Koordinierungsstrukturen einzurichten, hat jeder Mitgliedstaat seine eigenen Vorkehrungen getroffen.

⁴⁷ Sonderbericht 21/2022, Ziffern 26 und 29.

58 Der Hof stellte fest, dass im Ergebnis der Umfang der Zusammenarbeit und des Austauschs von Daten zu Projekten und Begünstigten zwischen der ARF und den Kohäsionsbehörden je nach den Verwaltungsstrukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten variiert. In mehreren der vom Hof untersuchten Mitgliedstaaten sind dieselben Behörden sowohl für die Aufsicht über die Fonds der Kohäsionspolitik als auch für die Aufsicht über die ARF zuständig. Wenn jedoch verschiedene Behörden die ARF und die Fonds der Kohäsionspolitik ausführen, steigt die Notwendigkeit einer externen Koordinierung, um Doppelfinanzierungen zu vermeiden (*Kasten 7*).

Kasten 7

Schwierige Koordinierung zwischen dem ARP und regionalen Kohäsionsprogrammen: Beispiel aus Italien

In Italien gibt es parallel zum ARP 58 Kohäsionsprogramme für den Zeitraum 2021–2027, die von verschiedenen nationalen und regionalen Behörden verwaltet werden.

Für den italienischen ARP sind die Hauptakteure, die die Koordinierung auf hoher Ebene sicherstellen, das für ARP-Schwerpunktbereiche zuständige Gremium im Vorsitz des Ministerrats und die ARF-Koordinierungsstelle innerhalb des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen. Darüber hinaus sind die mit den Schwerpunktbereichen befassten Referate der einzelnen Ministerien für die ARP-Reformen und -Investitionen sowie für die Fortschritte bei der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten zuständig. Sie überwachen die Umsetzung von Projekten durch Durchführungsstellen wie Regionen, lokale Behörden und andere öffentliche oder private Stellen. Während bei nationalen OP ein und dieselbe Stelle als Verwaltungsbehörde und als mit ARP-Schwerpunktbereich befasstes Referat fungieren kann, wie z. B. das Ministerium für Infrastruktur und Verkehr, gibt es bei regionalen OP in der Regel keine direkte Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden und den zentralen mit ARP-Schwerpunktbereichen befassten Referaten.

In Frankreich stieß der Hof auf ähnliche Beispiele für Herausforderungen bei der Koordinierung.

59 Allgemein lässt sich feststellen, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten zwar in unterschiedlichem Maße Präventivmaßnahmen ergriffen haben, diese allein jedoch nicht ausreichen, um das Risiko einer Doppelfinanzierung vollständig zu mindern, und dass Prüfung und Kontrolle der ARF-Maßnahmen vor Ort nach wie vor erforderlich sind. Im weiteren Verlauf des Berichts untersucht der Hof diese Aspekte.

Die Kontrollen der Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Doppelfinanzierungen sind unzureichend

60 Ergänzend zur Prävention müssen die Mitgliedstaaten Verwaltungsüberprüfungen und Prüfungen vorsehen, um Doppelfinanzierungen während der Umsetzung aufzudecken und zu beheben⁴⁸. In diesem Abschnitt untersucht der Hof anhand einer Stichprobe von ARF-Etappenzielen und -Zielwerten und Kohäsionsprojekten aus den ausgewählten Mitgliedstaaten, ob Einrichtung und Umsetzung dieser Überprüfungen und Prüfungen angemessen war.

Die Verwaltungsüberprüfungen zur Doppelfinanzierung basieren auf den tatsächlich entstandenen Kosten und stützen sich hauptsächlich auf Eigenerklärungen

61 Der Abgleich von Daten über die Empfänger von EU-Mitteln und ihre Projekte ist eine der wichtigsten Verwaltungsüberprüfungen, um Doppelfinanzierungen aufzudecken. Durch die Verwendung interner Datenquellen (Projektfinanzierungsplan, Buchführungsunterlagen) und externer Datenquellen (regionale, nationale oder EU-Datenbanken) können Projekte ermittelt werden, bei denen das Risiko einer Doppelfinanzierung besteht. Die Verwaltungsüberprüfungen können in verschiedenen Phasen erfolgen:

- vorab im Rahmen der Projektauswahl;
- vor der Auszahlung an die Begünstigten;
- nachträglich, nach Abschluss des Projekts.

⁴⁸ Artikel 74 und 77 der [Dachverordnung](#). Artikel 22 der [ARF-Verordnung](#).

62 Die sektorspezifischen Vorschriften enthalten Bestimmungen, wonach die Mitgliedstaaten Daten über die Empfänger von EU-Mitteln erfassen und zugänglich machen müssen, die Gegenkontrollen ermöglichen. Im Kohäsionsbereich müssen die Verwaltungsbehörden die Daten zu jedem Vorhaben elektronisch erfassen und speichern und die Listen der für eine Unterstützung ausgewählten Vorhaben veröffentlichen, einschließlich der Daten über die Begünstigten und Auftragnehmer, falls zutreffend⁴⁹. Im Rahmen der ARF müssen die Mitgliedstaaten Daten zu den Endempfängern von Mitteln, Auftragnehmern und Unterauftragnehmern sowie zu Projekten zur Durchführung von ARP-Maßnahmen erheben, einschließlich der Beträge, die im Rahmen der ARF und anderer EU-Fonds tatsächlich an Endempfänger gezahlt wurden⁵⁰. Seit März 2023 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission Informationen über die **100 Endempfänger**, die die meisten Mittel aus der ARF erhalten⁵¹. Diese Informationen werden auch in einer **interaktiven Karte** veröffentlicht. Die Kommission kann jedoch die Zuverlässigkeit dieser Daten aufgrund der begrenzten Zugangsrechte, die in der ARF-Verordnung vorgesehen sind, nicht überprüfen (Ziffer **56**). Außerdem sind diese Daten nicht immer so detailliert und strukturiert, dass Gegenkontrollen zwischen verschiedenen Datenbanken möglich sind, wozu ein Datenabgleich erforderlich ist.

63 Die Analyse des Hofes hat gezeigt, dass sechs der sieben ausgewählten Mitgliedstaaten kostenbezogene Kontrollsysteme eingerichtet haben, um eine Doppelfinanzierung mithilfe von Ausgaben- und Rechnungskontrollen zu vermeiden, ähnlich wie im Kohäsionsbereich (**Kasten 8**).

⁴⁹ Artikel 49 Absatz 3, Artikel 69 Absatz 2 und Artikel 72 Absatz 1 Buchstabe e der **Dachverordnung**.

⁵⁰ Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe d der **ARF-Verordnung**.

⁵¹ Artikel 1 Absatz 10 der **Verordnung (EU) 2023/435** in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den ARP.

Kasten 8

Verwaltungsüberprüfungen im Rahmen des ARP ähnlich wie im Kohäsionsbereich: Beispiel aus Tschechien

In Tschechien wird die Doppelfinanzierung im Zuge der Projektauswahl vorab und bei jedem Zahlungsantrag des Empfängers überprüft. Bei der Projektauswahl gleichen die Behörden die Angaben des Antragstellers mit internen und zum Teil auch mit externen Quellen wie dem nationalen Subventionsregister, Arachne und dem Register der Kohäsionsprojekte ab. Auch werden Kontrollen vor der Zahlung an den Empfänger durchgeführt, um sicherzustellen, dass dieselben Rechnungen, die mit einer eindeutigen Projektnummer versehen sind, nicht bereits zuvor erstattet wurden. Diese Kontrollen sind kostenbasiert und für ARP und Kohäsionsprojekte im Großen und Ganzen ähnlich.

64 Wenn die Mitgliedstaaten kostenbezogene Kontrollen durchführen, geht der Hof nicht davon aus, dass der Verwaltungsaufwand und die Kosten der Kontrollen reduziert werden, da die Mitgliedstaaten die Erfüllung von Etappenzielen und Zielwerten überprüfen und außerdem den Schutz der finanziellen Interessen der EU sicherstellen müssen. In diesem Zusammenhang vertraten die tschechischen, italienischen und slowakischen Behörden die Auffassung, dass die Bewältigung des Risikos einer Doppelfinanzierung im Rahmen der ARF mindestens ebenso komplex ist wie im Bereich der Kohäsion.

65 Der andere ausgewählte Mitgliedstaat verlässt sich größtenteils auf eine im Voraus vorgenommene Abgrenzung zwischen der ARF und den Fonds der Kohäsionspolitik und geht in Ermangelung spezifischer ARP-Verwaltungsüberprüfungen nur durch bestehende Kontrollen im Bereich der Kohäsion gegen das Risiko einer Doppelfinanzierung vor (**Kasten 9**).

Kasten 9

Schwache Verwaltungsüberprüfungen bezüglich Doppelfinanzierung im Rahmen des ARP: Beispiel aus Frankreich

Jedes Ministerium musste der ARF-Koordinierungsstelle eine Beschreibung seines Kontrollsystems vorlegen, unter anderem mit Blick auf Doppelfinanzierung. Die Koordinierungsstelle bewertete die Beschreibungen, aber nicht die tatsächliche Funktionsweise der Systeme.

Weder die Koordinierungsstelle noch die Ministerien, die den ARP umsetzen, haben spezifische Anweisungen für die Überprüfung bezüglich Doppelfinanzierung bereitgestellt. Die vom Hof besuchten Ministerien hatten keine Kenntnis der Arten der von den beauftragten Stellen durchgeführten Kontrollen und hatten diese Kontrollen auch nicht überprüft.

Ein Abgleich mit den Daten von Kohäsionsprojekten wurde nur für eins der sechs ausgewählten ARP-Etappenziele und -Zielwerte durchgeführt. Das Ministerium für Arbeit, das sowohl die ARP-Maßnahmen als auch das nationale ESF-OP verwaltet, überprüfte die Doppelfinanzierung manuell nur für ARP-Projekte, die als gefährdet eingestuft wurden. Es überprüfte die Kosten, die für sich möglicherweise überschneidende ESF-Projekte erstattet wurden, um sicherzustellen, dass sie andere Tätigkeiten als die im ARP aufgeführten abdeckten. Die Überprüfung wurde auf der Grundlage der abgedeckten Kostenarten nur für die ESF-Begünstigten durchgeführt ("*missions locales*", also lokale Anlaufstellen für soziale Dienste), da die Liste der ARF-Endbegünstigten (die unterstützten jungen Menschen) keine Gegenkontrollen zur Ermittlung von Überschneidungen zuließ.

66 Die Überprüfung der förmlichen Erklärungen anhand anderer Informationsquellen und der Abgleich zwischen den Projektdatenbanken ist wichtig, um Fälle von Doppelfinanzierung aufzudecken. In Italien ermittelte der Hof einen Fall, in dem Gegenkontrollen durch die Durchführungsstellen dazu beigetragen haben, fehlerhafte Dateneinträge und den Einsatz sonstiger EU-Finanzierungen aufzudecken. Diese Kontrollen fanden jedoch statt, nachdem die Kommission den ARF-Zahlungsantrag für das entsprechende Etappenziel erhalten hatte (**Kasten 10**).

Kasten 10

Durch Gegenkontrollen zur Doppelfinanzierung werden fehlerhafte Dateneinträge und anderweitige EU-Finanzierungen aufgedeckt: Beispiel aus Italien

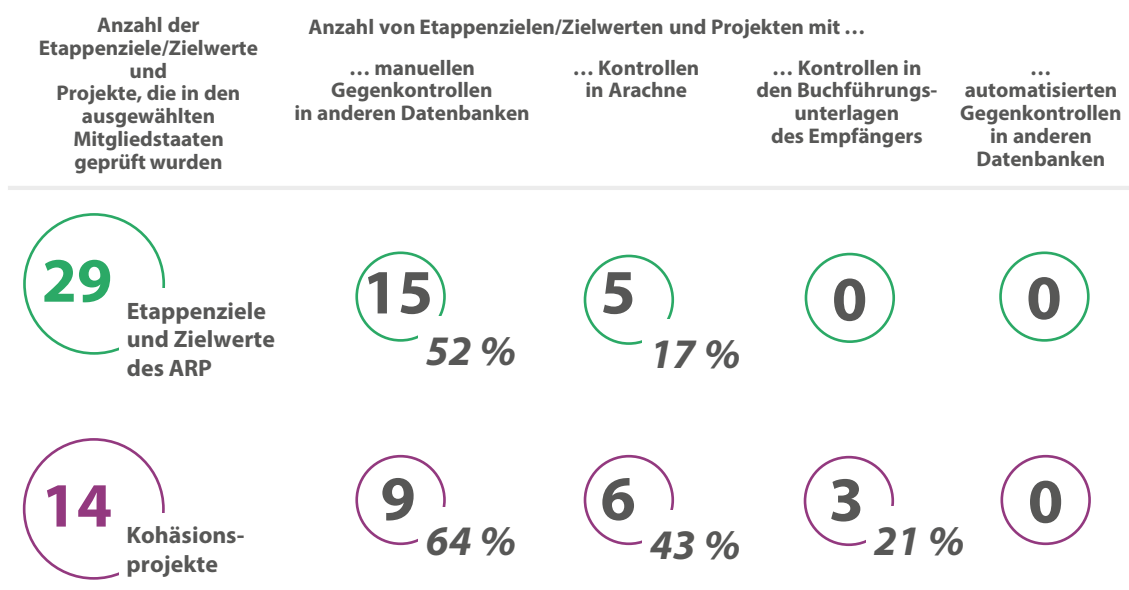
Um das italienische ARP-Etappenziel "Innovationsprogramm für Wohnqualität" zu erreichen, mussten mindestens 15 Regionen und autonome Provinzen Vereinbarungen zur Sanierung und Verbesserung des sozialen Wohnungsbaus unterzeichnen.

Als das zuständige Ministerium eine Erklärung über das Nichtvorhandensein einer Doppelfinanzierung verlangte, glichen die Durchführungsstellen die Daten im zentralen IT-System Italiens für die ARF ("ReGiS") mit anderen Datenquellen ab. Diese gezielten Kontrollen fanden statt, nachdem der ARF-Zahlungsantrag im Zusammenhang mit dem Etappenziel gestellt und bevor tatsächliche Zahlungen an Endempfänger dieser Maßnahme geleistet worden waren.

Es wurde festgestellt, dass bei 32 der 34 überprüften Projekte Fehler betreffend die Erfassung anderer EU-Finanzierungen in ReGiS vorlagen und dass bei zwei Projekten sonstige EU-Finanzierungen nicht erfasst worden waren. Ein Projekt konnte potenziell auch aus dem EFRE und das andere potenziell auch im Rahmen einer anderen ARP-Maßnahme gefördert werden. Die italienischen Behörden und die Kommission vereinbarten im Oktober 2023 nach dem Prüfbesuch des Hofes in Italien, das aus dem EFRE finanzierte Projekt von der Erreichung des endgültigen Ziels der Maßnahme im Rahmen des ARP auszuschließen. Dies deutet darauf hin, dass für das Projekt die Gefahr einer Doppelfinanzierung bestand.

67 Die Analyse des Hofes hat auch gezeigt, dass sich die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten bezüglich Doppelfinanzierungen weitgehend auf die Eigenerklärungen der Empfänger von EU-Mitteln stützen, ohne dass diese mit anderen Quellen abgeglichen würden, z. B. mit den vorhandenen Datenbanken zu EU-finanzierten Projekten und mit dem Risikobewertungsinstrument Arachne. Alle Gegenkontrollen wurden manuell durchgeführt ([Abbildung 4](#)). Ähnliche Probleme wurden im Rahmen der Prüfungen der Kommission festgestellt.

Abbildung 4 – Überprüfung der Verwaltungsüberprüfungen der Mitgliedstaaten zur Doppelfinanzierung



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Unterlagen der ausgewählten Mitgliedstaaten.

68 Wenn die Zahlungen auf nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen basieren, kann es zu einer Doppelfinanzierung kommen, wenn dieselben Outputs/Ergebnisse zweimal finanziert werden (Ziffern 11–14). Der Hof stellte fest, dass dieses Risiko in den Kontrollsystemen der ausgewählten Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt war. Bei den Verwaltungsüberprüfungen wird nicht kontrolliert, ob die aus Kohäsions- oder CEF-Mitteln finanzierten Outputs auf die Erreichung der ARF-Etappenziele und -Zielwerte angerechnet wurden und umgekehrt. So entsteht die Gefahr einer Doppelfinanzierung, wenn der entsprechende Zahlungsantrag bei der Kommission eingereicht wird (**Kasten 11**).

Kasten 11

Risiko der Doppelfinanzierung, wenn sich die Outputs der CEF und der ARF überschneiden: Beispiel aus Österreich

Die Maßnahme "Errichtung neuer Bahnstrecken und Elektrifizierung von Regionalbahnen" im ARP Österreichs beinhaltet das Etappenziel "Abschluss des Bauprojekts". Das 2025 fällige Etappenziel, das vom Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission angenommen wurde, umfasst die Inbetriebnahme der gesamten Koralmbahn, einschließlich der Zulaufstrecke in der Steiermark zum Koralmtunnel, obwohl die ARF nur etwa 9 % der gesamten Projektkosten für die Strecke abdeckt.

Im Rahmen eines CEF-Projekts wurden ebenfalls Arbeiten an der Zulaufstrecke in der Steiermark zum Koralmtunnel finanziert, wie im österreichischen ARP angegeben. Da die Beschreibung des oben genannten Etappenziels nicht spezifisch genug ist, um Überschneidungen mit dem CEF-finanzierten Projekt auf der Zulaufstrecke, insbesondere dem Abschnitt Wettmannstätten-Deutschlandsberg, auszuschließen, besteht das Risiko, dass das Ergebnis derselben Arbeiten sowohl für die CEF als auch für die ARF gemeldet und somit finanziert wird.

Die fragmentierte Landschaft der IT-Verwaltungssysteme erschwert wirksame Gegenkontrollen bei Doppelfinanzierungen

69 Wirksame Verwaltungsüberprüfungen und Prüfungen zur Aufdeckung von Doppelfinanzierungen erfordern integrierte oder interoperable IT-Werkzeuge, die einen automatischen Abgleich zwischen den verschiedenen lokalen, regionalen, nationalen und EU-Datenbanken ermöglichen, in denen alle EU-Projekte und Fördermittelempfänger erfasst werden. Gemäß der Neufassung der Haushaltsordnung von 2024 müssen die Mitgliedstaaten der Kommission Informationen über Projekte und Empfänger elektronisch zur Verfügung stellen. Diese Änderung greift ab dem für die Zeit nach 2027 geltenden mehrjährigen Finanzrahmen⁵².

⁵² Artikel 36 Absätze 2 und 6 sowie Artikel 277 Absatz 5 der [Haushaltsordnung](#) (Neufassung).

70 Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten auf Schwierigkeiten stießen, wenn sie zahlreiche lokale IT-Systeme zur Umsetzung ihrer ARP verwendeten. Bei einer dezentralen Struktur sind automatisierte Gegenkontrollen zur Ermittlung potenzieller Doppelfinanzierungen praktisch unmöglich, da die IT-Werkzeuge nicht interoperabel sind. Auch eingeschränkte Zugangsrechte, die Notwendigkeit, mehrere Datenbanken zu konsultieren, und nicht standardisierte Projektdaten behindern wirksame Gegenkontrollen (**Kasten 12**).

Kasten 12

Fragmentierte IT-Systeme erschweren die Aufdeckung von Doppelfinanzierungen: Beispiele aus Tschechien und Frankreich

In Tschechien verwenden die Ministerien und Durchführungsstellen ihre jeweils eigenen lokalen IT-Systeme, um die Umsetzung der ARP zu verwalten und um Projekte zu identifizieren, bei denen das Risiko einer Doppelfinanzierung besteht. Diese Systeme sind jedoch nicht interoperabel und bieten nur begrenzte Möglichkeiten zur Durchführung automatisierter Gegenkontrollen.

In Frankreich wird der ARP von den zentralen Dienststellen der Ministerien umgesetzt, die ihre Zuständigkeiten an öffentliche Betreiber oder dezentralisierte staatliche Dienste delegieren. Im Gegensatz dazu werden die Fonds der Kohäsionspolitik überwiegend von den Regionen umgesetzt (im Zeitraum 2014–2020 gab es 37 regionale OP und zwei nationale OP). Die IT-Systeme auf regionaler und nationaler Ebene sind nicht interoperabel, und die verschiedenen Stellen haben keinen Zugriff auf die Systeme der jeweils anderen.

71 Griechenland und Italien haben zentralisierte IT-Systeme zur Überwachung der ARP-Etappenziele und -Zielwerte sowie der tatsächlichen Kosten eingerichtet. Dadurch können sie Warnsignale bezüglich einer Doppelfinanzierung erkennen (**Kasten 13**).

Kasten 13

Zentralisierte IT-Systeme erleichtern die Aufdeckung von Doppelfinanzierungen: Beispiele aus Griechenland und Italien

Griechenland hat ein zentrales IT-System (mit dem Namen "Ergorama") eingerichtet, um u. a. die Durchführung von Kohäsions-, CEF- und ARF-Projekten zu überwachen. Bei Kohäsions- und ARP-Projekten gelten dieselben Arbeitsabläufe für den gesamten Projektlebenszyklus und dieselben Anforderungen für die Kostenerklärung. Ergorama ist auch mit anderen nationalen Systemen interoperabel, sodass in dem System eine automatische Überprüfung von Doppelungen in Bezug auf Rechnungen, die zur Erstattung eingereicht werden, durchgeführt werden kann. Außerdem werden Berichte erstellt, mit denen Doppelfinanzierungen festgestellt werden können, z. B. für alle Verträge mit demselben Auftragnehmer oder für alle Vorhaben/Projekte mit demselben Empfänger.

Das italienische ReGiS-System deckt ARF-Projekte ab und bietet Links zu Tools und Datenbanken⁵³, die Daten zu Kohäsionsprojekten des Zeitraums 2014–2020 enthalten. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes hatten nicht alle Verwaltungsbehörden und Prüfbehörden der Kohäsionsprogramme 2014–2020 Zugang zum ReGiS-System. Seit November 2023 müssen jedoch alle Verwaltungsbehörden der Kohäsionsprogramme 2021–2027 Projektdaten in diesem System registrieren.

Arachne wird nicht häufig genutzt, um Risiken der Doppelfinanzierung in den Mitgliedstaaten zu erkennen

72 **Arachne** ist das Instrument der Kommission zur Datenauswertung und Risikobeurteilung, mit dem die nationalen Behörden bei ihren Kontrollen und Prüfungen zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und Betrug einschließlich Doppelfinanzierung unterstützt werden⁵⁴. Die Kommission hat Arachne für den Kohäsionsbereich entwickelt und später auf die ARF ausgedehnt. Das System reichert die von den Mitgliedstaaten hochgeladenen Daten über EU-finanzierte Projekte mithilfe anderer externer Datenbanken an, um Begünstigte, Auftragnehmer, Unterauftragnehmer oder Partner zu identifizieren, die an mehreren Projekten beteiligt sind.

⁵³ [OpenCoesione](#), [PIAF-IT](#), [Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche](#).

⁵⁴ Artikel 32 der [Interinstitutionellen Vereinbarung](#) über die Haushaltsdisziplin. Artikel 22 Absatz 4 der [ARF-Verordnung](#). Erwägungsgrund 72 der [Dachverordnung](#).

73 Im Dezember 2023 hat die Kommission Daten zu rund 470 000 Projekten über 10 000 Euro unter direkter und indirekter Mittelverwaltung in Arachne hochgeladen. Zwar hat der Hof die Vollständigkeit dieser hochgeladenen Daten nicht bewertet, doch werden sie eine Ausweitung der Nutzung von Arachne über die von den Mitgliedstaaten verwalteten Projekte hinaus ermöglichen.

74 Arachne berechnet Risikoeinstufungen, einschließlich einer Bewertung der "Konzentration" (d. h. der Beteiligung an mehreren Projekten), die ein wichtiger Indikator für das Risiko einer Doppelfinanzierung ist. Im April 2024 stufte Arachne 3 % der hochgeladenen Kohäsions- und ARF-Projekte als mit einem "sehr hohen" Konzentrationsrisiko und 22 % der Projekte als mit einem Konzentrationsrisiko zwischen "mittel" und "hoch" behaftet ein.

75 Die Verwendung von Arachne durch die Mitgliedstaaten ist jedoch gemäß dem für die Fonds der Kohäsionspolitik bzw. die ARF geltenden Rechtsrahmen nicht obligatorisch. Der Nutzen von Arachne hängt stark davon ab, dass die Mitgliedstaaten freiwillig vollständige, genaue und zuverlässige Projektdaten für alle EU-Programme hochladen. Darüber hinaus müssten die Mitgliedstaaten Projektdaten für beide Instrumente in Arachne hochladen, damit Doppelfinanzierungen zwischen dem Kohäsionsbereich und der ARF aufgedeckt werden können. Der Hof stellte fest, dass einige Mitgliedstaaten Arachne zwar sowohl für die Fonds der Kohäsionspolitik als auch für die ARF verwendeten, die meisten von ihnen Daten aber nur für den Kohäsionsbereich und nicht für die ARF hochluden oder umgekehrt, oder dies gar nicht taten (*Abbildung 5*).

77 Einige Mitgliedstaaten nutzen nationale IT-Tools zur Überprüfung von Doppelfinanzierungen als Alternative zu Arachne (z. B. Österreichs Transparenzdatenbank) oder als Ergänzung zu diesem System (z. B. Italiens PIAF-IT). Diese berechnen jedoch keine Risikowerte, und die Datenerfassung und die Zugangsrechte sind nicht immer umfassend für alle EU-Förderprogramme und Mitgliedstaaten.

Begrenzte Prüfungsarbeit zur Doppelfinanzierung in den Mitgliedstaaten

78 Um der Kommission Gewähr dafür zu bieten, dass keine Doppelfinanzierung vorliegt, führen die für die Fonds der Kohäsionspolitik zuständigen Prüfbehörden und die ARP-Prüfstellen Prüfungen von Vorhaben und von Etappenzielen und Zielwerten sowie Systemprüfungen durch.

79 Keiner der im Rahmen dieser Prüfung erfassten Mitgliedstaaten änderte bei Einführung der ARF seinen Ansatz zur Prüfung in Bezug auf Doppelfinanzierung auf Endempfängerebene. Sie unterscheiden nicht zwischen den einzelnen EU-Förderprogrammen und konzentrieren sich nicht auf bestimmte Instrumente. Ihre Prüfungsarbeit bestand hauptsächlich in manuellen Gegenkontrollen mit anderen Projektdatenbanken. Außerdem ist das Risiko, dass dieselben Outputs/Ergebnisse doppelt finanziert werden, nicht abgedeckt (*Kasten 14*).

Kasten 14

Teilweise Prüfkontrollen bezüglich Doppelfinanzierungen im Rahmen sowohl der ARF als auch der Fonds der Kohäsionspolitik: Beispiel aus Tschechien

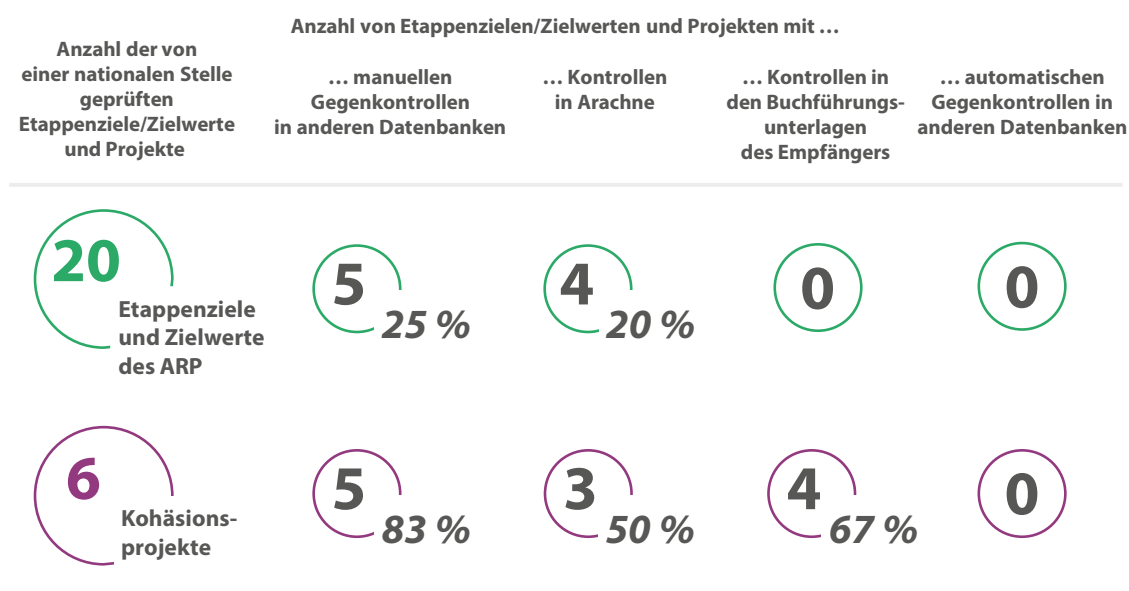
In Tschechien wird bei der Prüfung bezüglich Doppelfinanzierung nicht zwischen ARP und Kohäsionsprogrammen unterschieden.

Die Prüfbehörde für die Kohäsionsprogramme überprüft, dass die Begünstigten keine EU-Mittel, die dieselben Kosten abdecken, für dieselben Projekte erhalten haben. Zu diesem Zweck gleicht sie verschiedene Projektdatenbanken manuell ab und überprüft die Buchführungsunterlagen der Begünstigten auf andere Subventionen und auf eine mögliche Doppelfinanzierung von Rechnungen im Rahmen verschiedener Projekte. Die Zuverlässigkeit der Output-Daten wird jedoch nur für abgeschlossene Kohäsionsprojekte überprüft, und die Prüfbehörde prüft keine potenziellen Überschneidungen mit den Etappenzielen und Zielwerten des ARP.

Für die ARF umfasst die Prüfungsarbeit bezüglich Doppelfinanzierung ähnliche Kontrollen, wobei ein stärkerer Schwerpunkt auf den Kontrollsystemen liegt. In der Praxis erstrecken sich die Überprüfungen jedoch nur dann auf die Buchführungsunterlagen der Begünstigten, wenn ein Doppelfinanzierungsrisiko bereits festgestellt wurde. Da es jedoch darüber hinaus keine spezifischen Prüfungsverfahren gibt, die das Risiko betreffen, dass dieselben Outputs/Ergebnisse doppelt gemeldet und somit doppelt finanziert werden, ist es möglich, dass einige Fälle, in denen das Risiko einer Doppelfinanzierung besteht, nicht ermittelt werden.

80 Bis Ende Juni 2024 hatte keiner der Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes einen Fall von Doppelfinanzierung festgestellt. Der Hof hat die Prüfungen der ausgewählten Mitgliedstaaten für eine Stichprobe von Kohäsionsprojekten und ARF-Etappenzielen und -Zielwerten untersucht. Die Prüfungsarbeiten zur Doppelfinanzierung waren begrenzt und bestanden hauptsächlich aus manuellen Gegenkontrollen mit anderen Projektdatenbanken. **Abbildung 6** enthält die detaillierten Ergebnisse der Prüfungen des Hofes.

Abbildung 6 – Untersuchung der Prüfungsarbeit der Mitgliedstaaten zur Doppelfinanzierung



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Unterlagen der ausgewählten Mitgliedstaaten.

81 Alle ausgewählten Mitgliedstaaten haben zugesichert, dass keine Doppelfinanzierung vorliegt. Diese Gewähr ergab sich hauptsächlich aus ihren Verwaltungsüberprüfungen sowie aus einigen Prüfungstätigkeiten. Einige Beispiele für Einschränkungen bei der zugrunde liegenden Prüfungstätigkeit sind **Kasten 15** zu entnehmen.

Kasten 15

Gewähr, dass keine Doppelfinanzierung vorliegt, auf der Grundlage begrenzter Prüfungsarbeit: Beispiele aus Malta und Italien

In Malta waren zwei Systemprüfungen im Gange, als der erste Zahlungsantrag bei der Kommission eingereicht wurde. Da die Prüfungsarbeiten noch nicht abgeschlossen waren, konnte die Prüfungsstelle keine Gewähr dafür bieten, dass keine Doppelfinanzierung vorlag. Die ARF-Koordinierungsstelle bestätigte jedoch in ihrer Verwaltungserklärung, dass keine Doppelfinanzierung vorliege, da sie der Ansicht war, dass die im ersten Zahlungsantrag enthaltenen kostenneutralen Reformen nicht mit Risiken behaftet waren. Außerdem wurden die Verwaltungserklärung und die Prüfungszusammenfassung vom Leiter der Koordinierungsstelle unterzeichnet, was Fragen bezüglich Interessenkonflikten und einer unzureichenden Aufgabentrennung aufwirft.

Im Falle Italiens lieferten die Prüfungszusammenfassungen Gewähr dafür, dass keine Doppelfinanzierung in Bezug auf Etappenziele und Zielwerte aus dem vorangegangenen Zahlungsantrag vorlag, nicht aber in Bezug auf die Etappenziele und Zielwerte des Zahlungsantrags, dem sie beilagen.

82 Von den ausgewählten Mitgliedstaaten hat nur Frankreich eine spezielle Systemprüfung zur Doppelfinanzierung durchgeführt. Insgesamt hat die französische Prüfstelle Gewähr für das Funktionieren des ARP-Kontrollsystems nur mit Vorbehalt geliefert (eingeschränkter Bestätigungsvermerk), auch in Bezug auf Doppelfinanzierung. Da die Kommission die Etappenziele und Zielwerte als zufriedenstellend erreicht bewertete, wurden die ARF-Mittel ausgezahlt (**Kasten 16**).

Kasten 16

Schwachstellen, die bei einer speziellen Prüfung der Doppelfinanzierung im Rahmen des ARP festgestellt wurden: Beispiel aus Frankreich

Bevor Frankreich seinen zweiten Zahlungsantrag einreichte, führte seine ARF-Prüfstelle im Jahr 2022 eine spezielle Systemprüfung zur Doppelfinanzierung durch, da sie das hohe Risiko erkannte und das Kontrollsystem für schwach hielt. Dabei wurden mehrere Mängel festgestellt, zum Beispiel

- Schwachstellen in der Verwaltung und Koordinierung, die die Überwachung von Präventionsmaßnahmen behindern;
- uneinheitliche und unvollständige Verfahren auf Ebene der Koordinierungsstelle und der Durchführungsministerien;
- fragmentierte IT-Systeme ohne integrierte Kontrollen;
- unzureichende Datenqualität und unterschiedliche Datenkategorien, die Gegenkontrollen zu Doppelfinanzierungen erschweren.

Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes war keine der Empfehlungen umgesetzt worden.

Die Gewähr, die die Kommission dafür liefert, dass keine Doppelfinanzierung vorliegt, stützt sich auf begrenzte Nachweise

83 In diesem Abschnitt wird untersucht, auf welcher Grundlage die Kommission Gewähr dafür liefert, dass keine Doppelfinanzierung vorliegt. Zu diesem Zweck untersuchte der Hof die Überprüfungen der Kommission vor der Zahlung, einschließlich der Verwaltungserklärungen der Mitgliedstaaten, sowie die Prüfungsarbeit der Kommission.

Die Überprüfungen der Kommission vor Zahlung sind nicht speziell auf Doppelfinanzierungen ausgerichtet

84 Bevor die Kommission Mittel freigibt, muss sie sicherstellen, dass sie von den Mitgliedstaaten und/oder den Begünstigten ausreichende Gewähr erhält. Zu diesem Zweck führt die Kommission ihre eigenen Überprüfungen durch.

85 Im Falle der Kohäsionsprogramme überprüft die Kommission vor der Genehmigung von Zahlungen an einen Mitgliedstaat die verfügbaren Informationen darüber, ob die grundlegenden Voraussetzungen erfüllt sind, das jüngste Gewährpaket vorgelegt wurde und die Verwaltungs- und Kontrollsysteme die erforderliche Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben bieten⁵⁵. Sie führt jedoch keine speziellen Kontrollen bezüglich Doppelförderung durch.

86 Bei der CEF, die von der Kommission direkt verwaltet wird, werden in der Phase der Auftragsvergabe und vor der Zahlung Überprüfungen auf Doppelfinanzierung durchgeführt, die sich hauptsächlich auf Eigenerklärungen und Informationen der Begünstigten stützen. Im Zeitraum 2021–2027 wird in Bezug auf CEF-Projekte automatisch überprüft, ob ähnliche Projekte in derselben Datenbank der Kommission verwaltet werden. Gegenkontrollen mit anderen Informationsquellen, einschließlich Arachne, wurden nur in wenigen Fällen durchgeführt. Bei spezifischen Projekten, deren Standort in der Finanzhilfvereinbarung nicht festgelegt ist, wie z. B. die Einrichtung von Ladestationen für Elektrofahrzeuge in Frankreich und Portugal, kann die Kommission eine Überprüfung auf Doppelfinanzierung erst zu einem späteren Zeitpunkt der Durchführung vornehmen, nachdem die genauen Standorte festgelegt wurden.

⁵⁵ Artikel 15 Absätze 5 und 6, Artikel 70 Absatz 1, Artikel 91 Absatz 2, Artikel 96 und 97 sowie Artikel 98 Absatz 1 der [Dachverordnung](#).

87 Bei der ARF nimmt die Kommission eine Überprüfung auf Doppelfinanzierung vor Zahlung nur dann vor, wenn die Mitgliedstaaten in ihren Verwaltungserklärungen oder Prüfungszusammenfassungen auf potenzielle Probleme hinweisen oder wenn ihre eigenen früheren Bewertungen und Prüfungen potenzielle Probleme bezüglich einer Doppelfinanzierung aufgedeckt haben, die sich auf die Erfüllung von Etappenzielen und Zielwerten auswirken. Der Hof hat bereits darauf hingewiesen, dass gemäß der ARF-Verordnung die Einhaltung von Förderbedingungen oder horizontalen Grundsätzen, darunter das Nichtvorliegen einer Doppelfinanzierung, keine Zahlungsvoraussetzung darstellt⁵⁶. Der Hof stellte darüber hinaus fest, dass 12 der 14 der Kommission vorgelegten und von ihm im Zuge dieser Prüfung analysierten Prüfungszusammenfassungen nur eine begrenzte Gewähr für das Nichtvorliegen einer Doppelfinanzierung lieferten.

Die Prüfungen der Kommission decken das Risiko der Doppelfinanzierung teilweise ab

88 Im Rahmen der Prüfungen der Kommission für die Kohäsion und die CEF wird der Bereich der Doppelfinanzierung mit der ARF genauso behandelt wie bei jedem anderen kostenbasierten EU-Finanzierungsprogramm, ungeachtet des höheren Risikos, das sich daraus ergibt, dass die Politikbereiche ähnlich und die Umsetzungsmodelle unterschiedlich sind. Das Risiko, dass dieselben Outputs/Ergebnisse doppelt gemeldet und somit doppelt finanziert werden, ist nicht abgedeckt.

⁵⁶ Sonderbericht 07/2023, Ziffern 29–30.

89 Im Kohäsionsbereich wird Doppelfinanzierung bei der Bewertung der Kontrollsysteme nicht als gesonderter Risikofaktor behandelt. Die Kommission stützt sich hauptsächlich auf die Arbeit der Prüfbehörden, die der Hof häufig als nur begrenzt zuverlässig eingestuft hat⁵⁷. Insbesondere bestätigen einige Prüfbehörden die von den Begünstigten vorgelegten Eigenerklärungen nicht systematisch⁵⁸. Die Kommission führt nur dann eigene Kontrollen durch, wenn die Kontrollen einer Prüfbehörde nicht zufriedenstellend sind oder wenn sie besondere Risiken festgestellt hat. In diesen Fällen gleicht sie möglicherweise die Projektdaten mit anderen Datenbanken ab, um ähnliche Projekte zu ermitteln, und sieht die Buchführungsunterlagen der Begünstigten ein. Die Kommission überprüft die Leistungsdaten nur für abgeschlossene Projekte, die von den Prüfbehörden kontrolliert wurden. Sie hat bisher noch keine thematischen Prüfungen der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten bezüglich Doppelfinanzierung durchgeführt.

90 Bei der CEF hält die Kommission das Risiko einer Doppelfinanzierung für gering und es ist kein gesondertes Kriterium für die Erstellung der Stichprobe. Die Prüfung spezifischer Kostenpositionen wird in der Regel nicht durch Gegenkontrollen mit externen Datenbanken ergänzt.

91 Die Kommission räumt ein, dass die Doppelfinanzierung im Rahmen der ARF ein Risiko für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung darstellt⁵⁹ und deckt dieses Risiko hauptsächlich durch Prüfungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU ab. Bei diesen werden die Gestaltung und der Aufbau der Kontrollsysteme in den Koordinierungs- und Durchführungsstellen untersucht. Der Schwerpunkt liegt auf der Abgrenzung zwischen der ARF und anderen EU-Förderprogrammen, der Koordinierung zwischen den Behörden und ihren Vorkehrungen zur Vermeidung von Doppelfinanzierung. Die Systemprüfungen werden durch Ex-post-Prüfungen der Etappenziele und Zielwerte und Compliance-Prüfungen der Arbeit der Prüfstellen ergänzt. Insgesamt überprüfte der Hof 14 Prüfungen der Kommission und fand einige Nachweise für Gegenkontrollen zwischen Projektdatenbanken, mit denen für acht von ihnen ermittelt werden sollte, ob Doppelfinanzierungen vorliegen.

⁵⁷ [Jahresbericht 2022](#), Ziffern 6.44–6.53. [Jahresbericht 2023](#), Ziffern 6.45–6.56.

⁵⁸ [Analyse 03/2024](#): "Überblick über den Zuverlässigkeitsrahmen und die wichtigsten Faktoren, die zu Fehlern bei den Kohäsionsausgaben im Zeitraum 2014–2020 beigetragen haben", Ziffer 61.

⁵⁹ GD ECFIN: Prüfungsstrategie für die ARF, S. 12–13.

Die Kommission hatte bis zum Abschluss der Prüfungsarbeiten des Hofes weder Fälle von Doppelfinanzierung festgestellt noch Kürzungen der ARF-Unterstützung aufgrund von Systemmängeln vorgenommen

92 Im Mai 2024, nach Ende der vom Hof durchgeführten Prüfungsarbeiten, ermittelte die Kommission in einem Mitgliedstaat zwei potenzielle Fälle von Doppelfinanzierung. Diese bisher begrenzte Anzahl ermittelter Fälle könnte darauf hindeuten, dass die verfügbaren Instrumente nicht wirksam genug sind, um Doppelfinanzierung aufzudecken.

93 Im Rahmen der ARF hat die Kommission das Recht – aber nicht die Pflicht –, den von einer Doppelfinanzierung "betroffenen Betrag" zu reduzieren und vom betreffenden Mitgliedstaat zurückzufordern, falls dieser die Korrektur nicht selbst vornimmt⁶⁰. Die Kommission stellte in ihren jüngsten Leitlinien (Juli 2024) klar, dass dies der Betrag des Auftrags/der Aufträge oder der Auftragsvergabe(n) ist, für den/die eine Doppelfinanzierung erfolgt ist. Außerdem stellte die Kommission bis Ende 2023 im Rahmen ihrer Prüfungen in den Kontrollsystemen mehrerer Mitgliedstaaten Schwachstellen in Bezug auf Doppelfinanzierungen fest, nahm aber keine pauschalen Kürzungen der ARF-Unterstützung vor⁶¹.

⁶⁰ Artikel 22 Absatz 5 der [ARF-Verordnung](#). Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe a der Finanzierungsvereinbarung.

⁶¹ Artikel 22 Absatz 5 der [ARF-Verordnung](#). Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe b der Finanzierungsvereinbarung.

Die Kommission stützt ihre Gewähr dafür, dass keine Doppelfinanzierung vorliegt, auf begrenzte Nachweise

94 Im Kohäsionsbereich bietet die Kommission durch ihre Erklärung zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben die Gewähr, dass keine Doppelfinanzierung vorliegt. Diese Gewähr, die sich in einer quantifizierten Fehlerquote niederschlägt, erlangt sie hauptsächlich auf der Grundlage der Prüfungsergebnisse der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus erhält die Kommission Prüfungsergebnisse über die Zuverlässigkeit der Leistungsangaben von den Prüfbehörden und aus ihren eigenen Compliance-Prüfungen. Sie nimmt diese Prüfungsergebnisse in ihre jährlichen Tätigkeitsberichte auf⁶². Allerdings erstreckt sich ihre Zuverlässigkeitserklärung nicht auf Leistungsinformationen⁶³.

95 Bei der ARF bietet die Kommission Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen auf der Grundlage einer qualitativen Bewertung der Kontrollergebnisse, ohne die finanziellen Auswirkungen dieser Ergebnisse zu quantifizieren⁶⁴. Ihre Gewähr der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen erstreckt sich jedoch nicht auf Doppelfinanzierungen, da die Bedingung für die Zahlung die zufriedenstellende Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten ist⁶⁵. Stattdessen bietet die Kommission Gewähr im Hinblick auf Doppelfinanzierungen, indem sie Schlussfolgerungen zur Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und zum Schutz der finanziellen Interessen der EU zieht⁶⁶.

⁶² [Jährlicher Tätigkeitsbericht 2023](#) der GD REGIO, S. 14. [Jährlicher Tätigkeitsbericht 2023](#) der GD ECFIN, S. 47.

⁶³ [Jahresbericht 2013](#), Ziffern 10.29 und 10.61. [Jahresbericht 2016](#), Ziffern 3.44–3.45. [Bericht zur Leistung des EU-Haushalts 2019](#), Ziffern 1.13–1.23.

⁶⁴ [Jährlicher Tätigkeitsbericht 2023](#) der GD ECFIN, S. 83.

⁶⁵ [Jahresbericht 2022](#), Ziffer 11.11.

⁶⁶ Artikel 22 Absatz 5 der [ARF-Verordnung](#). [Jährlicher Tätigkeitsbericht 2023](#) der GD ECFIN, S. 86. [Anhänge](#) des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2023 der GD ECFIN, S. 154.

96 Die Kommission erhält die Gewähr im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU hauptsächlich von den Mitgliedstaaten⁶⁷ und ergänzt sie durch ihre eigene Prüfungstätigkeit. Der Hof hat bereits darauf hingewiesen, dass es nur in begrenztem Umfang verifizierte Informationen über die Einhaltung von EU- und nationalen Vorschriften bei aus der ARF finanzierten Investitionsvorhaben gibt, was sich auf die Gewähr auswirkt, die die Kommission bieten kann, und zu einer Lücke hinsichtlich der Rechenschaftspflicht auf EU-Ebene führt⁶⁸. Im Rahmen einer laufenden Prüfung untersucht der Hof derzeit die von der Kommission in diesem Bereich ergriffenen Maßnahmen und die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten, mit denen die Einhaltung der EU- und nationalen Vorschriften sichergestellt werden soll⁶⁹. In Bezug auf die Doppelfinanzierung stellte der Hof fest, dass einige Mitgliedstaaten nur in begrenztem Umfang Prüfungen durchführen und nicht alle Mitgliedstaaten eine angemessene Gewähr dafür bieten, dass keine Doppelfinanzierung vorliegt (Ziffern **78–82** und **87**). Darüber hinaus lag der Schwerpunkt der Prüfungen der Kommission auf der Konzeption und dem Aufbau der mitgliedstaatlichen Kontrollsysteme bezüglich Doppelfinanzierung. Für einige davon führte die Kommission auch Gegenkontrollen zwischen den Projektdatenbanken durch (Ziffer **91**).

97 Außerdem bietet die Kommission weder für die ARF- noch für die Kohäsionsausgaben Gewähr dafür, dass es nicht zu einer Doppelfinanzierung kommt, die sich daraus ergeben könnte, dass dieselben Outputs/Ergebnisse zweimal gemeldet und somit zweimal finanziert werden.

98 Nach Auffassung des Hofes ist die Gewähr, die die Kommission in Bezug auf das Nichtvorliegen einer Doppelfinanzierung für die verschiedenen Finanzierungsinstrumente bieten kann, die Gegenstand dieser Prüfung sind, begrenzt. Die Kommission ist in dieser Hinsicht nicht transparent genug und macht beispielsweise keinen Reputationsvorbehalt geltend, der die von ihr gegebene Gewähr für das Nichtvorliegen einer Doppelfinanzierung einschränkt.

⁶⁷ Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c der [ARF-Verordnung](#). Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 11 Absatz 4 der Finanzierungsvereinbarung.

⁶⁸ [Sonderbericht 07/2023](#), Ziffern IV, 32–36 und 93.

⁶⁹ [Jahresbericht 2023](#), Ziffer 11.15.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

99 Traditionell werden die meisten EU-Mittel in Form von Zuschüssen gewährt, mit denen die tatsächlich entstandenen Kosten erstattet werden. Seit 2018 ermöglicht die Haushaltsordnung die Auszahlung von EU-Mitteln ohne Kostenbindung im Rahmen des Umsetzungsmodells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen. Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) wird dieses Umsetzungsmodell zum ersten Mal in großem Umfang für Zahlungen an die Mitgliedstaaten eingesetzt.

100 Insgesamt zeigt die Prüfung des Hofes, dass das Risiko einer Doppelfinanzierung mit der Einführung von auf nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen beruhenden Instrumenten zugenommen hat und höher ist, wenn ähnliche Maßnahmen und Aktionen im selben Zeitraum durch verschiedene EU-Finanzierungsprogramme mit unterschiedlichen Umsetzungsmodellen, Vorschriften und Rahmen für Governance und Rechenschaftspflicht finanziert werden können. Gegenwärtig ist dieses Risiko aufgrund der Verfügbarkeit von EU-Mitteln in beispielloser Höhe sogar noch höher.

101 Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die von der Kommission und den Mitgliedstaaten eingerichteten und umgesetzten Systeme noch nicht ausreichen, um das erhöhte Risiko einer Doppelfinanzierung zwischen der ARF, den Fonds der Kohäsionspolitik und der Fazilität "Connecting Europe" auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Mit der ARF wurde beabsichtigt, eine effiziente Ergebniserbringung zu erreichen und das Finanzmanagement zu vereinfachen. Wenn die Mitgliedstaaten jedoch, wie auch von der Kommission empfohlen, kostenbezogene Kontrollen für Instrumente verwenden, in deren Rahmen nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen verwendet werden, geht der Hof nicht davon aus, dass der Verwaltungsaufwand und die Kontrollkosten im Vergleich zu traditionellen kostenbasierten Instrumenten reduziert werden. Der Hof hat bereits betont, dass Vereinfachung nicht auf Kosten der Rechenschaftspflicht gehen darf. Bisher hat die Kommission nicht hinreichend geklärt, wie Kontrollsysteme zu konzipieren sind, die sowohl dem ARF-Umsetzungsmodell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen Rechnung tragen als auch eine hinreichende Gewähr dafür bieten, dass auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Endempfänger keine Doppelfinanzierung vorliegt.

102 Der Hof stieß auf verschiedene Vorgehensweisen, die den Mitgliedstaaten dabei halfen, das Risiko einer Doppelfinanzierung zu verringern, insbesondere eine gut etablierte Abgrenzung und stärker zentralisierte IT-Systeme. Wenn sich das Kontrollumfeld hingegen hauptsächlich auf Eigenerklärungen stützt und auf nationale und regionale Behörden, deren Zuständigkeitsbereiche fragmentiert sind und die Förderprogramme und -instrumente in sich überschneidenden Politikbereichen, aber ohne interoperable IT-Systeme durchführen, lässt sich eine Doppelfinanzierung kaum aufdecken.

103 Die traditionelle kostenbasierte Definition der Doppelfinanzierung in der Haushaltsordnung, die auch in der ARF-Verordnung verwendet wird, trägt der neuen Realität des ARF-Umsetzungsmodells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen nicht Rechnung. Bisher hat die Kommission die Definition von Doppelfinanzierung im Zusammenhang mit dem ARF-Kontext der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen nicht ausreichend geklärt. Dies betrifft insbesondere das Risiko, dass dieselben Outputs/Ergebnisse doppelt gemeldet und somit doppelt finanziert werden, die Frage, welche Arten von Kosten berücksichtigt werden sollten, sowie die Auswirkungen auf die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus setzten die Kommission und die Mitgliedstaaten im Rahmen der ARF Null-Kosten-Maßnahmen ein, die in der ARF-Verordnung nicht ausdrücklich vorgesehen sind und keiner Überprüfung unterzogen wurden, wodurch sich das Risiko einer Doppelfinanzierung erhöhte (Ziffern 26–35).

Empfehlung 1 – Die Definition der Doppelfinanzierung an die Besonderheiten des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung anpassen

Die Kommission sollte die Definition der Doppelfinanzierung klären, um sowohl die Kosten- als auch die Leistungsdimension zu berücksichtigen, wenn im Rahmen von EU-Finanzierungsprogrammen oder -instrumenten Mittel durch Umsetzungsmodelle der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen freigegeben werden, und zwar

- a) in den Leitlinien;
- b) in ihrem nächsten Vorschlag zur Überarbeitung der Haushaltsordnung.

Zieldatum für die Umsetzung: a) bis Ende 2024, b) beim nächsten Vorschlag zur Überarbeitung der Haushaltsordnung.

Empfehlung 2 – Die Kontrollen von Null-Kosten-Maßnahmen verstärken

Die Kommission sollte

- a) Maßnahmen, die als kostenneutral betrachtet werden, in Bezug auf Abgrenzung und Kontrolle wie alle anderen Maßnahmen behandeln, insbesondere wenn sie mit Investitionskosten in Zusammenhang stehen können;
- b) für künftige EU-Programme oder -Instrumente, die auf nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen basieren, keine Null-Kosten-Maßnahmen mehr akzeptieren, wenn damit Investitionen oder direkte Kosten verbunden sind. Bei Reformen, die nicht mit Investitionen oder direkten Kosten verbunden sind, sollten Alternativen in Erwägung gezogen werden, wie zum Beispiel grundlegende Voraussetzungen, wobei das erhöhte Risiko einer Doppelfinanzierung für Null-Kosten-Maßnahmen zu berücksichtigen ist.

Zieldatum für die Umsetzung: a) für die ARF bis Ende 2024, b) bei der Planung und Umsetzung künftiger EU-Programme oder -Instrumente auf der Grundlage von nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen.

104 Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Verhinderung von Doppelfinanzierungen ergriffen, aber diese allein können nicht ausreichen, um eine Doppelfinanzierung zu vermeiden. Die Leitlinien der Kommission zur Doppelfinanzierung verweisen die Mitgliedstaaten auf kostenbezogene Kontrollen. Sie wurden jedoch spät veröffentlicht und enthalten keine Mindestkontrollanforderungen (Ziffern [37–43](#)).

105 Die Bewertung der Zusätzlichkeit von ARF-Maßnahmen durch die Kommission erwies sich als schwierig, da die Kohäsionsprogramme 2021–2027 noch nicht abgeschlossen waren und oft keine detaillierten Informationen vorlagen. Null-Kosten-Maßnahmen wurden im Rahmen der ARF von Bewertungen der Zusätzlichkeit ausgeschlossen, und der Hof ermittelte Null-Kosten-Maßnahmen, mit denen die bereits bestehenden Anforderungen für einen Erhalt von Kohäsionsmitteln erfüllt wurden. Auf Ebene der Mitgliedstaaten wurde die Abgrenzung zwischen den verschiedenen EU-Förderprogrammen unterschiedlich detailliert vorgenommen. In der Praxis verhindern mehrere Mitgliedstaaten eine Doppelfinanzierung dadurch, dass sie eine Kombination von EU-Finanzierungsprogrammen vermeiden (Ziffern [44–54](#)).

106 Die Koordinierung auf Kommissionsebene und in den Mitgliedstaaten ist infolge der Einführung der ARF noch wichtiger geworden, da die Zuständigkeiten zwischen zahlreichen Akteuren miteinander verwoben sind und ein Daten- und Informationsfluss erforderlich ist, um Doppelfinanzierungen zu verhindern und aufzudecken. Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch in den Mitgliedstaaten stellt eine besondere Herausforderung dar, wenn die für die nationalen ARP-Maßnahmen zuständigen Behörden andere sind als die für die regionalen Kohäsionsprogramme zuständigen Behörden (Ziffern 55–59).

Empfehlung 3 – Die Kontrollanforderungen bezüglich Doppelfinanzierungen im Rahmen von Finanzierungsprogrammen und -instrumenten, bei denen eine nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierung zum Einsatz kommt, präzisieren und stärken

Die Kommission sollte den Mitgliedstaaten spezifische Leitlinien zu Mindestkontrollanforderungen zur Verfügung stellen, um sicherzustellen, dass im Rahmen der ARF und aller anderen Finanzierungsprogramme und -instrumente, die nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen nutzen, keine Doppelfinanzierung erfolgt. Dies sollte auch Kontrollen der tatsächlich entstandenen Kosten auf Ebene der Begünstigten/Endempfänger umfassen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2024.

Empfehlung 4 – Die Koordinierung zwischen den Finanzierungsprogrammen und -instrumenten stärken

Die Kommission sollte

- a) die Koordinierung stärken und für die Verbreitung bewährter Verfahren zur Abgrenzung zwischen den verschiedenen Finanzierungsprogrammen und -instrumenten in den Mitgliedstaaten sorgen, um Doppelfinanzierungen zu vermeiden;
- b) sich dafür einsetzen, dass alle nationalen und regionalen Stellen, die an der Kontroll- und Prüfungskette für einen bestimmten Mitgliedstaat beteiligt sind, Zugang zu vollständigen Informationen über die Empfänger von EU-Mitteln und über Projekte haben, damit sie Doppelfinanzierungen aufdecken können;
- c) sicherstellen, dass ihre eigenen Dienststellen Zugang zu denselben Daten haben.

Zieldatum für die Umsetzung: Mitte 2025

107 Die in dieser Prüfung erfassten Mitgliedstaaten haben Verwaltungsüberprüfungen betreffend Doppelfinanzierungen auf der Grundlage der tatsächlich entstandenen Kosten eingerichtet. Sie verlassen sich weitgehend auf Eigenerklärungen und führen nur in begrenztem Umfang Gegenkontrollen in Projektdatenbanken durch. In Fällen, in denen die Mitgliedstaaten Gegenkontrollen durchführten, haben sie nach Einreichung des entsprechenden Zahlungsantrags bei der Kommission Projekte aufgedeckt, bei denen das Risiko einer Doppelfinanzierung besteht. Darüber hinaus stieß der Hof auf einen Fall, bei dem das Risiko besteht, dass dieselben Outputs doppelt gemeldet und somit doppelt finanziert werden (Ziffern [61–68](#)).

108 Die derzeitige Struktur macht die Aufdeckung von Doppelfinanzierungen zu einer komplexen Aufgabe, die ressourcenintensive manuelle Überprüfungen, den Zugang zu einer Vielzahl von Projektdatenbanken auf nationaler, regionaler und EU-Ebene sowie die Koordinierung zwischen Behörden auf verschiedenen Verwaltungsebenen erfordert. Das schwierige Kontrollumfeld ist vor allem auf eine fragmentierte IT-Landschaft, in der es zwischen den Systemen keine Interoperabilität gibt, die automatische Gegenkontrollen ermöglichen würde, sowie den begrenzten Einsatz von Arachne oder anderen Instrumenten zur Datenauswertung sowie von Projektdatenbanken, eingeschränkte Zugriffsrechte und den schwierigen Datenaustausch und -abgleich zurückzuführen (Ziffern [69–77](#)).

109 Keiner der Mitgliedstaaten, die Gegenstand dieser Prüfung waren, hat seinen Ansatz für die Prüfung betreffend Doppelfinanzierungen auf Ebene der Endempfänger mit der Einführung der ARF geändert, und ihre Prüfungsarbeit besteht hauptsächlich aus manuellen Gegenkontrollen mit anderen Projektdatenbanken. In einigen Fällen haben diese Mitgliedstaaten nur begrenzte Prüfungsarbeiten durchgeführt, sodass sie nur eine begrenzte Grundlage hatten, um eine Gewähr für das Nichtvorhandensein einer Doppelfinanzierung zu bieten. Außerdem ist das Risiko, dass dieselben Outputs/Ergebnisse doppelt gemeldet und somit doppelt finanziert werden, nicht abgedeckt (Ziffern 78–82).

Empfehlung 5 – Integrierte und interoperable IT-Systeme und Instrumente zur Datenauswertung für alle Finanzierungsprogramme und -instrumente einrichten und verwenden

Um mögliche Fälle von Doppelfinanzierung zu ermitteln, sollte die Kommission

- a) die Mitgliedstaaten bei der Einrichtung und systematischen Nutzung integrierter und interoperabler IT-Systeme innerhalb des Mitgliedstaats für alle Förderprogramme und -instrumente unterstützen und Anreize für diese Einrichtung und Nutzung schaffen;
- b) Arachne mit anderen Datenbanken der Kommission zu EU-finanzierten Projekten und deren Begünstigten verknüpfen, um das Potenzial von Arachne zu erhöhen.

Diese IT-Tools sollten für alle Beteiligten der Kontroll- und Prüfungskette leicht zugänglich sein.

Zieldatum für die Umsetzung: a) bis Mitte 2025 oder beim Vorschlag des Rechtsrahmens für die Zeit nach 2027, b) bis Ende 2025.

110 Im Mai 2024, nach Ende der vom Hof durchgeführten Prüfungsarbeiten, hatte die Kommission in einem Mitgliedstaat zwei potenzielle Fälle von Doppelfinanzierung ermittelt. Bisher hat die Kommission noch keine Pauschalkorrekturen für die bei ihren Prüfungen festgestellten Systemmängel auferlegt. Die Gewähr, die die Kommission in Bezug auf das Nichtvorliegen einer Doppelfinanzierung für die Finanzierungsinstrumente, die Gegenstand dieser Prüfung sind, bieten kann, ist begrenzt. Die Kommission ist nicht hinreichend transparent im Hinblick auf die begrenzten Nachweise, auf die sie sich stützt. Zusätzlich zu der Gewähr, die die Kommission von den Mitgliedstaaten erhält und die auf deren begrenzter Arbeit beruht, stützt sich die Kommission auf ihre eigenen Prüfungen, deren Schwerpunkt in Bezug auf die ARF bisher auf der Gestaltung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten bezüglich Doppelfinanzierung liegt, wobei nur einige Gegenkontrollen von Projekten und Empfängern durchgeführt wurden (Ziffern [84–98](#)).

Empfehlung 6 – Die Gewähr, dass keine Doppelfinanzierung vorliegt, bei der Verwendung von nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen stärken

Die Kommission sollte die aus ihrer eigenen Prüftätigkeit und den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten erlangte Gewähr dafür, dass keine Doppelfinanzierung vorliegt, dadurch stärken, dass sie beide Dimensionen – Kosten und Outputs/Ergebnisse – bei der Verwendung des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung berücksichtigt.

Zieldatum für die Umsetzung: bis April/Mai 2025, wenn die nächste Zuverlässigkeitserklärung erstellt wird.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 26. September 2024 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Rechtliche Bestimmungen zur Doppelfinanzierung

Vorschrift	Bestimmung
Artikel 188 sowie Artikel 191 Absatz 3 der Haushaltsordnung	Artikel 188 <i>"Finanzhilfen unterliegen den Grundsätzen [...]</i> <i>d) des Kumulierungsverbots und des Doppelfinanzierungsverbots; [...]."</i> Artikel 191 Absatz 3 <i>"Auf keinen Fall können dieselben Kosten zweimal aus dem Haushalt finanziert werden."</i>
Artikel 63 Absatz 9 der Dachverordnung	<i>"Ein Vorhaben kann aus einem oder mehreren Fonds oder aus einem oder mehreren Programmen und aus anderen Unionsinstrumenten unterstützt werden. In diesen Fällen dürfen Ausgaben, die in einem Zahlungsantrag für einen der Fonds geltend gemacht wurden, nicht für Folgendes geltend gemacht werden:</i> <i>a) Unterstützung aus einem anderen Fonds oder Unionsinstrument;</i> <i>b) Unterstützung aus demselben Fonds im Rahmen eines anderen Programms."</i>
Artikel 9 der ARF-Verordnung	<i>"Die Unterstützung im Rahmen der Fazilität wird zusätzlich zu der Unterstützung aus anderen Programmen und Instrumenten der Union gewährt. Reformen und Investitionsvorhaben können aus anderen Programmen und Instrumenten der Union unterstützt werden, sofern mit dieser Unterstützung nicht dieselben Kosten gedeckt werden".</i>
Artikel 19 Absatz 1 der CEF-Verordnung	<i>Für Maßnahmen, für die ein Beitrag aus der CEF bereitgestellt wurde, können auch Beiträge aus einem anderen Unionsprogramm [...] bereitgestellt werden, sofern diese Beiträge nicht dieselben Kosten betreffen".</i>

Anhang II – Governance- und Kontrollstruktur für kohäsionspolitische Fonds, die ARF und die CEF in den Mitgliedstaaten und auf Ebene der Kommission

Auf nationaler und regionaler Ebene in den Mitgliedstaaten	
Kohäsion	<p>In den Mitgliedstaaten sind Hunderte von nationalen und regionalen Behörden an der Programmplanung, Umsetzung, Überwachung und Prüfung im Kohäsionsbereich beteiligt.</p> <p>Die Verwaltungsbehörden auf zentraler oder regionaler Ebene sind für die Projektauswahl und die Verwaltungsüberprüfungen zuständig. Sie legen Verwaltungserklärungen vor, in denen die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der gemeldeten Ausgaben, einschließlich der Einhaltung des Grundsatzes "keine Doppelfinanzierung", bescheinigt wird, und informieren über die Projektergebnisse.</p> <p>Die Prüfbehörden geben Stellungnahmen über das wirksame Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der einzelnen Programme sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der bei der Kommission geltend gemachten Ausgaben ab.</p>
ARF	<p>Jeder Mitgliedstaat betraut ein federführendes Ministerium mit der Gesamtverantwortung für seinen ARP. Dieses Ministerium dient als Koordinator und zentrale Anlaufstelle für die Kommission.</p> <p>Andere Ministerien oder Behörden können mit der Durchführung von Projekten im Rahmen einer bestimmten ARP-Komponente und -Maßnahme betraut werden, um Etappenziele und Zielwerte zu erreichen und das Funktionieren des Kontrollsystems sicherzustellen – unter anderem, um Doppelfinanzierungen zu vermeiden.</p> <p>Zusammen mit jedem Zahlungsantrag an die Kommission muss der Koordinator eine Verwaltungserklärung vorlegen, in der bestätigt wird, dass die Kontrollsysteme des Mitgliedstaats die erforderliche Gewähr dafür bieten, dass die Mittel im Einklang mit allen geltenden Vorschriften verwaltet wurden. Diese Verwaltungserklärung erstreckt sich auf das Nichtvorhandensein einer Doppelfinanzierung. Darüber hinaus legt die Prüfstelle eine Zusammenfassung der durchgeführten nationalen Prüfungen sowie ein Gesamtniveau der Zuverlässigkeit vor.</p>
CEF	<p>Der betreffende Mitgliedstaat muss allen Projektanträgen zustimmen, die von den Projektträgern im Rahmen der von der Kommission veröffentlichten Aufrufe eingereicht werden. Die Auswahlentscheidung wird von der Kommission förmlich erlassen, nachdem ein aus Vertretern aller Mitgliedstaaten bestehender Ausschuss seine Stellungnahme zur Auswahl der aus der CEF zu finanzierenden Projekte abgegeben hat.</p>

Auf Ebene der Kommission	
Kohäsion	<p>Die Kommission setzt die Kohäsionspolitik mithilfe der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) und der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) um. Ihre Prüfdirektion für Kohäsion führt Compliance- und Systemprüfungen durch, unter anderem in Bezug auf das Risiko der Doppelfinanzierung.</p>
ARF	<p>Die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) und die Taskforce "Aufbau und Resilienz" im Generalsekretariat (RECOVER) sind für die ARF zuständig.</p> <p>Die Kommission bewertete, ob davon auszugehen war, dass die in den ARP beschriebenen Kontrollsysteme Doppelfinanzierungen voraussichtlich verhindern würden, und bewertete ferner, ob die geschätzten Kosten der Maßnahmen nicht durch andere EU-Mittel gedeckt waren. Sie führt Systemprüfungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und Prüfungen von Etappenzielen und Zielwerten durch.</p>
CEF	<p>Die Kommission setzt die CEF mithilfe der Generaldirektion Mobilität und Verkehr (GD MOVE), der Generaldirektion Energie (GD ENER) und der Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (GD CNECT) sowie mithilfe der Europäischen Exekutivagentur für Klima, Infrastruktur und Umwelt (CINEA) und der Europäischen Exekutivagentur für Gesundheit und Digitales (HaDEA) um.</p> <p>Die CINEA berücksichtigt das Risiko einer Doppelfinanzierung vorab bei der Bewertung von Projektanträgen und vor der Auszahlung an die Begünstigten sowie im Nachhinein bei Prüfungen der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Projektausgaben.</p>

Anhang III – Ansatz der Mitgliedstaaten und der Kommission zur Korrektur von Doppelfinanzierung im Rahmen der kohäsionspolitischen Fonds, der ARF und der CEF

Auf Ebene der Mitgliedstaaten	
Kohäsion	<p>Wenn eine Verwaltungsbehörde einen Fall von Doppelfinanzierung feststellt, sollte der zu Unrecht gezahlte Betrag vom Begünstigten zurückgefordert werden⁷⁰.</p> <p>Wenn ein Fall erst von der Prüfbehörde aufgedeckt wird, sollte ebenfalls eine Finanzkorrektur vorgenommen werden⁷¹.</p>
ARF	<p>Stellt ein Mitgliedstaat einen Fall von Doppelfinanzierung im Rahmen der ARF fest, sollte die Durchführungsstelle den zu Unrecht an den Endempfänger gezahlten Betrag wieder einziehen und den Fall in ihrer Verwaltungserklärung an die Kommission melden⁷².</p>
CEF	<p>Die Mitgliedstaaten sind nicht an der Behandlung von Fällen der Doppelfinanzierung beteiligt.</p>

Auf Ebene der Kommission	
Kohäsion	<p>In Fällen von Doppelfinanzierung kann die Kommission Zahlungen aussetzen oder, falls der Mitgliedstaat keine Abhilfemaßnahmen ergreift, eine Finanzkorrektur in Höhe der nicht förderfähigen Ausgaben vornehmen. Außerdem sollte sie bei schwerwiegenden Mängeln in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten Pauschalkorrekturen von 5 %, 10 %, 25 % oder 100 % der betreffenden Ausgaben vornehmen⁷³.</p>

⁷⁰ Artikel 69 Absatz 2 und Artikel 74 Absatz 1 der [Dachverordnung](#).

⁷¹ Artikel 69 Absatz 2, Artikel 77 Absatz 3, Artikel 103 sowie Anhang XX der [Dachverordnung](#).

⁷² Artikel 22 der [ARF-Verordnung](#), Artikel 4 Absatz 2, Artikel 11 Absätze 1 und 2 sowie Anhang I der Finanzierungsvereinbarung.

⁷³ Artikel 97 und 104 der [Dachverordnung](#).

Auf Ebene der Kommission	
ARF	<p>Jeder Fall von Doppelfinanzierung stellt einen schwerwiegenden Verstoß gegen eine Verpflichtung aus der Finanzierungsvereinbarung dar und gibt Anlass dazu, den ARF-Zuschuss um den "betroffenen Betrag" zu kürzen⁷⁴.</p> <p>Bei Mängeln in den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten, einschließlich Schwachstellen bei der Kontrolle von Doppelfinanzierungen, kann die Kommission je nach Schwere des Mangels pauschale Kürzungen von 5 %, 10 %, 25 % oder 100 % der ARF-Zuschüsse vornehmen⁷⁵.</p>
CEF	<p>Die Kommission zieht nicht förderfähige Ausgaben, die von einer Doppelfinanzierung betroffen sind, direkt von den Begünstigten wieder ein⁷⁶.</p>

⁷⁴ Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe a der Finanzierungsvereinbarung.

⁷⁵ Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe b der Finanzierungsvereinbarung.

⁷⁶ Erwägungsgründe 51 und 57 sowie Artikel 13 der [CEF-Verordnung](#).

Anhang IV – Einschlägige Veröffentlichungen des Hofes

Jahresberichte	
Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2013	Kapitel 10
Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2016	Kapitel 3
Bericht zur Leistung des EU-Haushalts – Stand zum Jahresende 2019	
Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2022	Kapitel 6 und 11
Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2023	Kapitel 6 und 11
Sonderberichte	
Sonderbericht 24/2021	Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik: lobenswerte Ambitionen, doch blieben im Zeitraum 2014–2020 Hindernisse bestehen
Sonderbericht 21/2022	Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen
Sonderbericht 07/2023	Gestaltung des Kontrollsystems der Kommission für die Aufbau- und Resilienzfazilität: Zwar sind umfassende Arbeiten geplant, doch besteht beim neuen Umsetzungsmodell auf EU-Ebene noch eine Lücke hinsichtlich Gewähr und Rechenschaftspflicht
Sonderbericht 26/2023	Der Leistungsüberwachungsrahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität: Fortschritte bei der Durchführung werden gemessen, zur Erfassung der Leistung reicht der Rahmen aber nicht aus
Sonderbericht 13/2024	Ausschöpfung der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität: Fortschritte mit Verzögerungen und weiterhin Risiken in Bezug auf den Abschluss der Maßnahmen und somit die Erreichung der Ziele der Fazilität
Sonderbericht 14/2024	Ökologischer Wandel: Beitrag der Aufbau- und Resilienzfazilität ist unklar

Analysen	
Analyse 05/2018	Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020 (Themenpapier)
Analyse 08/2019	Leistungserbringung in der Kohäsionspolitik (Themenpapier)
Analyse 01/2023	EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität: eine vergleichende Untersuchung
Analyse 03/2024	Überblick über den Zuverlässigkeitsrahmen und die wichtigsten Faktoren, die zu Fehlern bei den Kohäsionsausgaben im Zeitraum 2014–2020 beigetragen haben
Stellungnahmen	
Stellungnahme 01/2017	Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union
Stellungnahme 06/2018	Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa
Stellungnahme 06/2020	Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität
Stellungnahme 04/2022	Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060, der Verordnung (EU) 2021/2115, der Richtlinie 2003/87/EG und des Beschlusses (EU) 2015/1814

Abkürzungen

ARF: Aufbau- und Resilienzfazilität

ARP: Aufbau- und Resilienzplan

CEF: Fazilität "Connecting Europe"

EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

ESF: Europäischer Sozialfonds

KF: Kohäsionsfonds

OP: Operationelles Programm

Glossar

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

Aufbau- und Resilienzfazilität: Finanzhilfemechanismus der EU zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie zur Ankurbelung des Aufschwungs und zur Bewältigung der Herausforderungen einer grünen und digitalen Zukunft.

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

Dachverordnung: Verordnung, in der die Vorschriften für acht EU-Fonds, einschließlich der vier Fonds der Kohäsionspolitik, festgelegt sind. Die derzeitige Verordnung gilt für den Zeitraum 2021–2027.

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

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

Etappenziel: qualitativer Maßstab der Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Vollendung einer in seinem Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reform oder Investition.

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

Kohäsionspolitik: Politikbereich der EU, dessen Ziel es ist, wirtschaftliche und soziale Unterschiede zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten abzubauen. Hierzu werden die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, das Wirtschaftswachstum, eine nachhaltige Entwicklung und die grenzübergreifende und interregionale Zusammenarbeit gefördert.

Kohäsionspolitische Fonds: EU-Fonds, mit denen der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt in der Europäischen Union unterstützt wird. Für den Zeitraum 2014–2020: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer

Sozialfonds und Kohäsionsfonds. Für den Zeitraum 2021–2027: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds Plus, Kohäsionsfonds und Fonds für einen gerechten Übergang. Dieser Prüfungsbericht erstreckt sich nicht auf den Fonds für einen gerechten Übergang.

Kostenbasierte Erstattung: Erstattung der dem Begünstigten tatsächlich entstandenen förderfähigen Kosten, die durch Belege nachgewiesen werden.

Leistung: Ausmaß, in dem mit von der EU finanzierten Maßnahmen, Projekten oder Programmen die angestrebten Ziele bei einem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht werden.

Nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen: Finanzierungsumsetzungsmodell, das auf der Erfüllung rechtlicher Bedingungen oder dem Erreichen von Ergebnissen und nicht auf den tatsächlichen Ausgaben basiert.

Null-Kosten-Maßnahme: ARF-Maßnahme, für die ein Mitgliedstaat keine Kostenschätzung vorlegt und die nicht zu den geschätzten Gesamtkosten des Aufbau- und Resilienzplans des betreffenden Mitgliedstaats beiträgt.

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

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

Prüfbehörde: unabhängige nationale Stelle, die für die Prüfung der Systeme und der Vorhaben eines EU-Ausgabenprogramms zuständig ist.

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

Verwaltungserklärung: Erklärung, die dem Zahlungsantrag eines Mitgliedstaats beigelegt wird und in der bestätigt wird, dass die Bedingungen für den Erhalt von Finanzmitteln erfüllt sind, dass alle Belege vollständig und korrekt sind und dass der Mitgliedstaat die Gewähr erhalten hat, dass alle geltenden Vorschriften eingehalten wurden.

Zielwert: quantitatives Maß für die Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Vollendung einer bestimmten in seinem Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reform oder Investition.

Zusätzlichkeit: Grundsatz, dass EU-Mittel, insbesondere im Rahmen der kohäsionspolitischen Fonds bereitgestellte Mittel, wiederkehrende nationale Ausgaben ergänzen müssen und nicht ersetzen dürfen. Im Zusammenhang mit der ARF alternativ der horizontale Grundsatz, dass im Rahmen der ARF durchgeführte Reformen und Investitionen auch andere EU-Finanzierungen erhalten können, sofern diese nicht dieselben Kosten abdecken wie die ARF-Unterstützung.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-22>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-22>

Prüfungsteam

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

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Annemie Turtelboom, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Annemie Turtelboom, Mitglied des Hofes. Frau Turtelboom wurde unterstützt von ihrem Kabinettschef Eric Braucourt und dem Attaché Guido Fara, dem Leitenden Manager Friedemann Zippel, der Aufgabenleiterin Cristina Jianu, der stellvertretenden Aufgabenleiterin Marion Boulard und dem stellvertretenden Aufgabenleiter Michele Zagordo. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Marcel Bode und Tomas Krajl sowie der IT-Prüfer Christos Aspris. Paola Magnanelli, Michael Pyper und Fayçal Reghif leisteten sprachliche Unterstützung. Alexandra Mazilu leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



Von *links nach rechts*: Paola Magnanelli, Christos Aspris, Friedemann Zippel, Fayçal Reghif, Eric Braucourt, Annemie Turtelboom, Michael Pyper, Michele Zagordo, Guido Fara.

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 Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

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

Verwendung des Logos des Hofes

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

HTML	ISBN 978-92-849-3093-7	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/3543306	QJ-01-24-006-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3094-4	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/1755829	QJ-01-24-006-DE-N

Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) wurde erstmals eine EU-Förderung in großem Maßstab ohne Bezug zu den tatsächlichen Kosten eingeführt, in der Erwartung, dass dies sowohl Ergebnisse als auch Vereinfachungen begünstigen würde. Im Rahmen dieser Prüfung bewertete der Hof die Systeme der Kommission und der Mitgliedstaaten zur Vermeidung einer Doppelfinanzierung aus der ARF einerseits und den kohäsionspolitischen Fonds und der Fazilität "Connecting Europe" andererseits. Vor dem Hintergrund der EU-Mittel in beispielloser Höhe, die aktuell für die Kohäsionsziele zur Verfügung stehen, gelangte der Hof zu dem Schluss, dass der Einsatz von nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen zu einem erhöhten Risiko von Doppelfinanzierung führt. Angesichts der Mängel im Kontrollumfeld stellte der Hof fest, dass es schwierig ist, Doppelfinanzierungen aufzudecken. Der Hof spricht Empfehlungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU aus.

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

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors