



ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

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

Inhaltsverzeichnis

I.	DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST	2
II.	ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EuRH	3
1.	Auszahlung von Mitteln und Ausschöpfung der Aufbau- und Resilienzfazilität	3
2.	Von der Kommission und den Mitgliedstaaten getroffene Maßnahmen zur Erleichterung der Mittelausschöpfung.....	5
3.	Auswirkungen der Gestaltung der Aufbau- und Resilienzfazilität auf die Ausschöpfung.....	7
III.	ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH	8
	Empfehlung 1 – Eine einheitliche Anwendung der Definition des Begriffs „Endempfänger“ sicherstellen.....	8
	Empfehlung 2 – Zusätzliche Leitlinien und Unterstützung für die Mitgliedstaaten bereitstellen.	9
	Empfehlung 3 – Das Risiko des Nichtabschlusses von Maßnahmen und der damit verbundenen finanziellen Folgen überwachen und mindern	9
	Empfehlung 4 – Die Konzeption künftiger Instrumente, bei denen die Finanzierung nicht an Kosten geknüpft ist, im Hinblick auf die Mittelausschöpfung stärken.....	11

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

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST

Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) bildet das Herzstück des Aufbauplans der Europäischen Union „NextGenerationEU“. Die Aufbau- und Resilienzfazilität war eine gemeinsame koordinierte Reaktion auf die COVID-19-Pandemie im Jahr 2020, um deren Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen abzumildern, die Erholung von der Pandemie zu unterstützen und die Widerstandsfähigkeit unserer Volkswirtschaften und Gesellschaft zu stärken, um die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten besser auf künftige Herausforderungen vorzubereiten. Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität stellte die Kommission bis Ende 2023¹ Finanzhilfen und Darlehen in Höhe von 648 Mrd. EUR für alle 27 Mitgliedstaaten bereit. Zahlungen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität sind von der Durchführung von Reformen und Investitionen abhängig, wobei diese anhand der Erfüllung länderspezifischer Etappenziele und Zielwerte gemessen wird.

Zur Förderung der rechtzeitigen und wirksamen Ausschöpfung der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität arbeitet die Kommission eng mit den Mitgliedstaaten zusammen. Die Kommission widmete bereits in der Vorbereitungsphase der Aufbau- und Resilienzpläne (ARP) potenziellen Problemen im Zusammenhang mit der Mittelausschöpfung besondere Aufmerksamkeit und bestand darauf, dass nur diejenigen Teile von Reformen und Investitionen, die innerhalb des Zeitrahmens der Aufbau- und Resilienzfazilität erreichbar sind, in die endgültigen Aufbau- und Resilienzpläne aufgenommen werden. Die Kommission überwacht die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung genau. Die Kommission weist darauf hin, dass die Gestaltung der Aufbau- und Resilienzfazilität als leistungsorientiertes Instrument auch die Empfehlung 6-3 des Jahresberichts 2016 des EuRH widerspiegelt, in der der Kommission Folgendes empfohlen wird: „Bei der Überarbeitung des Konzepts und des Ausführungsmechanismus für die ESI-Fonds nach 2020 sollten die Leistungsorientierung der Programme verstärkt und der Mechanismus für Zahlungen vereinfacht werden, indem ggf. die Einführung weiterer Maßnahmen gefördert wird, die keine einfache Erstattung der Kosten vorsehen, sondern eine Koppelung der Höhe der Zahlungen an die Leistung.“ Die Kommission stellt fest, dass die Aufbau- und Resilienzfazilität die Vorteile und Stärken leistungsbasierter Instrumente aufweist, insbesondere hinsichtlich der Unterstützung der Durchführung von Reformen, wie aus der Halbzeitbewertung der Aufbau- und Resilienzfazilität hervorgeht.²

Die Kommission begrüßt, dass der EuRH die Bedeutung der Rolle anerkennt, die die Kommission bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Behebung möglicher Verzögerungen spielt. Die Kommission unternahm erhebliche Anstrengungen, um den Mitgliedstaaten rechtzeitig klare und umfassende Leitlinien zur Verfügung zu stellen, und präzisiert auch weiterhin Aspekte der Umsetzung, wann immer dies erforderlich ist. In Anbetracht der neuartigen Ausgestaltung des Instruments veröffentlichte die Kommission allgemeine Leitlinien für die Ausarbeitung und Änderung von Aufbau- und Resilienzplänen. Darüber hinaus veröffentlichte die Kommission spezifische

¹ Der Bericht des EuRH bezieht sich auf Finanzhilfen und Darlehen in Höhe von 723 Mrd. EUR; dies entspricht dem Betrag, den die Kommission ursprünglich allen 27 Mitgliedstaaten zur Verfügung stellte. Nachdem die Kommission den Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2023 den endgültigen Betrag der nicht rückzahlbaren finanziellen Unterstützung und Darlehen bereitgestellt hatte, beläuft sich der endgültige Betrag im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität auf 648 Mrd. EUR an Zuschüssen und Darlehen.

² Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility, SWD(2024) 70 final: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/economic-and-financial-affairs/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/mid-term-evaluation-recovery-and-resilience-facility-rrf_en.

technische Leitlinien zum Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen, um dessen Anwendung durch die Mitgliedstaaten zu erleichtern und Risiken zu mindern. Auch wenn es weder möglich noch notwendig ist, Leitlinien zu jedem einzelnen Aspekt der Umsetzung herauszugeben, ist die Kommission bereit, die Mitgliedstaaten weiterhin zu unterstützen und zu beraten und insbesondere etwaige verbleibende Unsicherheiten bilateral in Bezug auf mitgliedstaatsspezifische Fragen und multilateral im Rahmen der Expertengruppe für die Aufbau- und Resilienzfazilität auszuräumen.

Um Engpässe bei der Umsetzung zu beseitigen und die rechtzeitige Auszahlung der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität fortzusetzen, ist in der ARF-Verordnung vorgesehen, dass Aufbau- und Resilienzpläne unter bestimmten Voraussetzungen geändert werden können. Darüber hinaus ist die Kommission bereit, die Mitgliedstaaten weiterhin bei der Änderung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne zu unterstützen, um Verzögerungen abzuwenden und das Risiko des Nichtabschlusses im Einklang mit den rechtlichen Anforderungen der ARF-Verordnung zu mindern. Die Kommission kann ferner gegen Nichterfüllungen seitens der Mitgliedstaaten angehen, insbesondere indem sie Zahlungen aussetzt, falls Etappenziele und Zielwerte bis zum Zeitpunkt der Einreichung eines Zahlungsantrags nicht erreicht worden sind; zudem hat sie die Möglichkeit, die Mittel eines Mitgliedstaats im Nachhinein zu kürzen, wenn dieser ein zuvor erreichtes Etappenziel oder einen erfüllten Zielwert rückgängig macht. Die Kommission kann jedoch weder die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung der maßgeblichen Reformen und Investitionen übernehmen noch die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Behebung von Verzögerungen ersetzen.

Der Sonderbericht des EuRH wurde erstellt, als die Hälfte der Zeit für die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität vergangen war. Die Umsetzung wird noch bis 2026 fortgesetzt. Die Kommission trifft Maßnahmen, um die rechtzeitige und wirksame Umsetzung von Reformen und Investitionen durch die Mitgliedstaaten zu verbessern und Auszahlungen zu beschleunigen.

II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EuRH

1. Auszahlung von Mitteln und Ausschöpfung der Aufbau- und Resilienzfazilität

Die Kommission begrüßt die Feststellung des EuRH, mit der bestätigt wird, wie wichtig die Rolle der Kommission bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität³ ist; dies verbessert die rechtzeitige und wirksame Ausschöpfung von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und verringert die Risiken für Verzögerungen.

In Bezug auf die Definition des Begriffs der Mittelausschöpfung nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass der EuRH Ausschöpfung im Rahmen dieser Prüfung „als diejenigen EU-Mittel, die von der Kommission an die Mitgliedstaaten ausgezahlt wurden“ definiert, was die Art der Aufbau- und Resilienzfazilität als auf EU-Ebene bestehendes Instrument zur Förderung von Mitgliedstaaten, die nationale Reformen und Investitionen durchführen, gut widerspiegelt.

Der EuRH betont, dass die Fortschritte bei der Umsetzung je nach der Zahl der eingereichten Zahlungsanträge und der ausgezahlten Mittel von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich

³ Siehe Bemerkungen 40 und 41 sowie 50 und 51 des EuRH.

sind.^{4 5} Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Aufbau- und Resilienzpläne von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten zwar wiederholt aufgefordert, für eine rechtzeitige Umsetzung zu sorgen – so auch im Rahmen des jüngsten Frühjahrspakets des Europäischen Semesters⁶ – doch ist es deren Vorrecht, zu entscheiden, wie sie ihren Aufbau- und Resilienzplan umsetzen und wann sie einen Zahlungsantrag einreichen. Die Mitgliedstaaten können bis zu zweimal jährlich Zahlungsanträge einreichen und mehrere Anträge in einer einzigen Einreichung zusammenfassen. Aufgrund der unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen und Bedürfnisse führt dies zu unterschiedlichen Umsetzungsfortschritten. Die Kommission betont, dass eine gegenüber dem vorläufigen Zeitplan eintretende Verzögerung bei der Einreichung von Zahlungsanträgen nicht zwangsläufig Verzögerungen bei den Umsetzungsfortschritten nach sich zieht. Die Kommission stellt ferner fest, dass die Fortschritte bei der Umsetzung vielschichtig sind und nicht nur anhand der Zahl der eingereichten Zahlungsanträge und ausgezahlten Beträge gemessen werden, sondern auch im Zusammenhang mit der halbjährlichen Berichterstattung, in der die Mitgliedstaaten über den Stand der Verwirklichung der Etappenziele und Zielwerte berichten.

Mit REPowerEU und der damit verbundenen Änderung der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität wurden zusätzliche Mittel für kritische Reformen und Investitionen bereitgestellt, die erforderlich sind, um die Abhängigkeit der Mitgliedstaaten von fossilen Brennstoffen aus Russland rasch zu beenden. Dies führte jedoch auch dazu, dass im Vergleich zu den vorläufigen Zeitplänen die Zahlungsanträge im Jahr 2023 später eingereicht wurden. Die Kommission veröffentlichte 2023 zusätzliche Leitlinien, um die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer REPowerEU-Kapitel zu unterstützen, und organisierte Sitzungen von Sachverständigengruppen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten. Die Ausarbeitung der REPowerEU-Kapitel und die Überarbeitung der Aufbau- und Resilienzpläne sowie die Energiekrise führten jedoch zu einer Änderung der Prioritätensetzung bei den Verwaltungskapazitäten der Mitgliedstaaten mit einer Verlagerung auf dieses neue Ziel und zu einem Rückstau bei der Einreichung von Zahlungsanträgen. Nichtsdestoweniger wurden die Reformen und Investitionen vor Ort stetig umgesetzt, was dazu führte, dass gegen Ende 2023 viele Zahlungsanträge eingingen und bei den Auszahlungen aufgeholt wurde.

Die Kommission begrüßt, dass der EuRH die Vorteile von Vorfinanzierungen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität anerkennt.⁷ Die im Jahr 2021 ausgezahlten Vorfinanzierungen von bis zu 13 % verliehen den Mitgliedstaaten einen finanziellen Impuls, die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität anzustoßen, öffentliche Investitionen in Krisenzeiten aufrechtzuerhalten und den begrenzten haushaltspolitischen Spielraum der Mitgliedstaaten, der von der Pandemie hart getroffen worden war, zu unterstützen. Dies ermöglichte es den Mitgliedstaaten, sich schneller von der Krise zu erholen und die Wirtschaft wieder auf Kurs zu bringen und gleichzeitig Ungleichheiten und Divergenzen in der Union zu verringern.

Der EuRH stellt fest, dass der Begriff „Endempfänger“ bei ähnlichen Maßnahmen⁸ im Zusammenhang mit der halbjährlichen Berichterstattung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ausgelegt wird, wobei die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, eine Liste der 100 Endempfänger vorzulegen, die die höchsten Beträge an Mitteln erhalten. Die Kommission weist darauf hin, dass der Begriff in Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe d in Verbindung mit Artikel 25a der ARF-Verordnung ausgelegt wird. Nach der ARF-Verordnung wird unter „Endempfänger“ die letzte Einrichtung verstanden, die Mittel erhält und kein Auftragnehmer oder Unterauftragnehmer ist. In Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe d werden Endempfänger als von Auftragnehmern und Unterauftragnehmern getrennte Einrichtungen genannt und bestimmt, dass in den letztgenannten Fällen der öffentliche Auftraggeber der

⁴ Siehe Abbildung 3 des EuRH.

⁵ Siehe Bemerkungen 23 und 24 des EuRH.

⁶ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-spring-package_de

⁷ Siehe Bemerkung 19 des EuRH.

⁸ Siehe Bemerkungen 55 und 56 des EuRH.

Endempfänger ist. Beispielsweise können Behörden die Endempfänger sein, wenn sie öffentliche Auftraggeber für direkte Aufträge für Dienstleistungen oder Waren sind, beispielsweise im Falle der energetischen Sanierung öffentlicher Gebäude.

In Bezug auf den Erhalt von Mitteln durch diese Endempfänger stellt die Kommission fest, dass sich die Daten, die zu den 100 größten Endempfängern gemeldet werden, im Laufe der Zeit mit den Fortschritten bei der Umsetzung der in ihren Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehenen Maßnahmen ändern werden.⁹ Schließlich konsolidiert und veröffentlicht die Kommission im Einklang mit der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität die Daten im Aufbau- und Resilienzscoreboard, kann jedoch die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten weder verifizieren noch anderweitig überprüfen, da die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, sämtliche Daten über Endempfänger oder sonstige zugrunde liegende Informationen zu veröffentlichen. Als neue Art der Berichterstattung im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität ist die Berichterstattung über die 100 größten Endempfänger auch für die Mitgliedstaaten ein Lernprozess, unter anderem auch im Hinblick auf die Einrichtung interner Meldesysteme und -verfahren.

2. Von der Kommission und den Mitgliedstaaten getroffene Maßnahmen zur Erleichterung der Mittelausschöpfung

In seinen Bemerkungen stellt der EuRH fest, dass die Kommission Maßnahmen zur Erleichterung der Mittelausschöpfung getroffen hat, insbesondere indem sie die Mitgliedstaaten mit Leitlinien zur Erleichterung der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität unterstützte.¹⁰ Die Kommission hat unmittelbar nach der Veröffentlichung ihres Vorschlags für die ARF-Verordnung mit den Mitgliedstaaten Kontakt aufgenommen, um die Rechtsvorschriften zu erläutern und zu erörtern und die Mitgliedstaaten bei der Erstellung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne zu unterstützen. Die Kommission veröffentlichte im September 2020 auf der Grundlage des jüngsten Verordnungsentwurfs erste Leitlinien für die Mitgliedstaaten, was ihnen bei der Erstellung ihrer Pläne half. Im Januar 2021, also noch vor dem Inkrafttreten der Verordnung, wurden aktualisierte Leitlinien für die Ausarbeitung der Aufbau- und Resilienzpläne auf der Grundlage des endgültigen Wortlauts der ARF-Verordnung veröffentlicht. Darüber hinaus stellte die Kommission weitere schriftliche Leitlinien bereit, darunter technische Leitlinien zur Anwendung des Grundsatzes der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen, deren zeitnahe Veröffentlichung vom EuRH anerkannt wurde¹¹. Die Kommission beantwortete darüber hinaus Fragen der Mitgliedstaaten, die bilateral oder in Ausschüssen oder Expertengruppen des Rates gestellt wurden; ferner organisierte sie einen Austausch, um hinsichtlich der Umsetzung die Zusammenarbeit, gemeinsame Projekte und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

Die Kommission nimmt die Feststellung des EuRH zur Kenntnis, dass die Mitgliedstaaten in einigen Fällen ausführlichere oder früher bereitgestellte Leitlinien begrüßt hätten.¹² Es ist jedoch wichtig anzuerkennen, dass es sich bei der Aufbau- und Resilienzfazilität um eine neue Art von Instrument handelt und deshalb neue Arbeitsvereinbarungen, Regeln, Vorlagen und Verfahren festgelegt werden mussten. Diese wurden von der Kommission in Rekordzeit erstellt, um den Mitgliedstaaten als Orientierungshilfe bei der Ausarbeitung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne und ihrer anschließenden Umsetzung zu dienen. Angesichts des neuartigen Umsetzungsmodus und des erheblichen Zeitdrucks konnte in den ersten Phasen nicht jeder Aspekt durch schriftliche Leitlinien vollständig abgedeckt werden. Darüber hinaus waren mehrere Aspekte der Verordnung (z. B. teilweise Aussetzung oder

⁹ Siehe Bemerkung 54 des EuRH.

¹⁰ Siehe Bemerkungen 57 und 64 des EuRH.

¹¹ Siehe Bemerkung 67 des EuRH.

¹² Siehe Bemerkungen 47-52 und 63-68 des EuRH.

Rückabwicklung) noch nicht unmittelbar relevant. Auf jeden Fall veröffentlichte die Kommission die einschlägigen Leitlinien, bevor ein erster Fall auftrat. Darüber hinaus sollten veröffentlichte Leitlinien wie beispielsweise der Rahmen für die zufriedenstellende Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten nicht als der erste Zeitpunkt verstanden werden, zu dem Orientierungshilfen angeboten wurden, sondern vielmehr als öffentliche Bekanntmachung der Grundsätze, die von der Kommission bereits angewendet und gegebenenfalls den Mitgliedstaaten mitgeteilt wurden. Die Kommission ist jederzeit bereit, i) alle verbleibenden Unsicherheiten bei der Umsetzung weiter zu beseitigen und ii) den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern, um die Umsetzung weiter zu erleichtern, und legt Klarstellungen zu spezifischen Aspekten der Umsetzung vor, wie vom EuRH anerkannt wird. Dies erfolgt systematisch im Rahmen der regelmäßigen Sitzungen der Expertengruppe zur Aufbau- und Resilienzfaizilität.

Die ARF-Verordnung sieht die Möglichkeit vor, den Aufbau- und Resilienzplan während der Umsetzung zu ändern, wenn, wie in Artikel 21 der ARF-Verordnung vorgesehen, eine Reform oder Investition nicht mehr durchgeführt werden kann. Dies ermöglicht den Mitgliedstaaten, Änderungen Rechnung zu tragen und gegebenenfalls Engpässe zu beseitigen.¹³ Mit diesem Ansatz erleichtert die Kommission die Umsetzung und rechtzeitige Auszahlung der Mittel. In seinen Feststellungen weist der EuRH darauf hin, dass die Überarbeitung der Aufbau- und Resilienzpläne die Ausschöpfung der Aufbau- und Resilienzfaizilität erleichtern könnte.¹⁴

Die Kommission ist der Ansicht, dass ihre Leitlinien zu den Aufbau- und Resilienzplänen, die bereits während des Gesetzgebungsverfahrens der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfaizilität in einer ersten Fassung vorgelegt und seither mehrfach aktualisiert wurden, die Mitgliedstaaten dazu veranlasst haben, ausreichende Verwaltungskapazitäten und eine effiziente Ressourcennutzung sicherzustellen.¹⁵ Angesichts des begrenzten Zeitrahmens der Aufbau- und Resilienzfaizilität betonte die Kommission in ihrem Leitfaden aus dem Jahr 2021, dass die Mitgliedstaaten i) eine rechtzeitige Mittelausschöpfung sicherstellen und ii) in ihren Aufbau- und Resilienzplänen beschreiben sollten, ob es eine ausgereifte Projektpipeline gibt.¹⁶ Die Kommission stellt fest, dass verschiedene Umstände, die sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entziehen, zu Verzögerungen und Schwierigkeiten bei der Umsetzung geführt haben, z. B. Unterbrechungen der Lieferketten und Preiserhöhungen bei Rohstoffen. Die Kommission betonte in ihren Leitlinien ferner, dass die Mitgliedstaaten ausreichende Verwaltungskapazitäten für die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne sicherstellen und die erforderlichen Vorkehrungen zur Gewährleistung einer wirksamen Überwachung und Durchführung treffen sollten. Bei den Verhandlungen über die Aufbau- und Resilienzpläne widmete die Kommission der ausreichenden Verwaltungskapazität in den Behörden der Mitgliedstaaten besondere Aufmerksamkeit. Sie bestand insbesondere darauf, dass die Mitgliedstaaten die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen im Zusammenhang mit der Effizienz der öffentlichen Verwaltung in ihren Aufbau- und Resilienzplänen umsetzen, die über die Aufbau- und Resilienzfaizilität hinaus positive Auswirkungen haben werden. Infolgedessen haben mehrere Mitgliedstaaten, wie im Bericht des EuRH¹⁷ anerkannt wird, spezielle Strukturen eingerichtet, um die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfaizilität zu erleichtern. Darüber hinaus waren nicht alle Mitgliedstaaten von Problemen im Zusammenhang mit Verwaltungskapazitäten betroffen. Wie der EuRH in seinem Bericht anerkannte, unterstützte die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Ergreifung von Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten für die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfaizilität.¹⁸ Einige Mitgliedstaaten nahmen auch gezielte Unterstützung im Rahmen des Instruments der Union für technische Unterstützung in Anspruch, um ihre Verwaltungskapazitäten zu erhöhen. Gleichzeitig liegt

¹³ Siehe Bemerkungen 59 und 63 des EuRH.

¹⁴ Siehe Bemerkung 62 des EuRH.

¹⁵ Siehe Bemerkungen 69-70 des EuRH.

¹⁶ SWD(2021) 12 final, S. 45-47.

¹⁷ Siehe Bemerkungen 42-46 des EuRH.

¹⁸ Siehe Bemerkungen 69-70 des EuRH.

die Verantwortung für die Gewährleistung ausreichender Verwaltungskapazitäten letztlich bei jedem einzelnen Mitgliedstaat.

Der EuRH stellt in seinem Bericht fest, dass die Kommission einen Rahmen für die Überwachung der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität geschaffen hat.¹⁹ Der EuRH räumt zwar ein, dass es Grenzen hinsichtlich dessen gebe, was die Kommission tun kann, wenn die Mitgliedstaaten in der halbjährlichen Berichterstattung unvollständige und fehlerhafte Informationen bereitstellen, kritisiert jedoch, dass die von der Kommission in Bezug auf Verzögerungen bei der Umsetzung betriebene Weiterverfolgung nicht systematisch sei.²⁰ Die Kommission erinnert daran, dass die Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität keine rechtliche Verpflichtung enthält, nach der die Mitgliedstaaten systematisch Informationen über Maßnahmen bereitstellen müssen, die getroffen wurden, um Verzögerungen zu beheben und Risiken bei der Umsetzung zu verringern. In ihren bilateralen Austausch verfolgt die Kommission die halbjährliche Berichterstattung, erkundigt sich nach den Gründen für Verzögerungen und unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Beseitigung von Engpässen bei der weiteren Umsetzung. Daher ist die Kommission der Ansicht, dass sie Verzögerungen bei der Umsetzung systematisch weiterverfolgt.²¹

3. Auswirkungen der Gestaltung der Aufbau- und Resilienzfazilität auf die Ausschöpfung

Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität führen die Mitgliedstaaten im Zeitraum Februar 2020 bis August 2026 Reformen und Investitionen durch. Die entsprechenden Etappenziele und Zielwerte werden über die Laufzeit der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne verteilt. Der EuRH stellt fest, dass die Etappenziele und Zielwerte nicht gleichmäßig über den Umsetzungszeitraum der Aufbau- und Resilienzfazilität verteilt sind, da die Zahl der zu erreichenden Etappenziele und Zielwerte gegen Ende der Aufbau- und Resilienzfazilität steigt.²² Dass sich Rückstaus bei Etappenzielen und Zielwerten bilden, ist auf die Gestaltung der Aufbau- und Resilienzfazilität und den spezifischen Zweck der Etappenziele und Zielwerte zurückzuführen, mit denen im Allgemeinen die Endergebnisse von Projekten gemessen werden. Selbstverständlich steigt die Zahl der Etappenziele und Zielwerte, wenn die im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität finanzierten Projekte zur Reife gelangen und ihre Endergebnisse eintreten.

Die Kommission nimmt die Bemerkung des EuRH zur Bedeutung der letzten Etappenziele und Zielwerte zur Kenntnis, die in der zweiten Hälfte der Laufzeit der Aufbau- und Resilienzfazilität fällig werden.²³ Die Kommission möchte betonen, dass sie die Möglichkeit hat, Zahlungen auszusetzen und letztlich den Betrag der Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zu kürzen, wenn Etappenziele oder Zielwerte nicht erreicht werden, auch bei den im Jahr 2026 eingereichten Zahlungsanträgen. Dies geschieht im Zusammenhang mit der Bewertung der Kommission hinsichtlich der zufriedenstellenden Erreichung der Etappenziele und Zielwerte.²⁴ Reicht ein Mitgliedstaat den letzten Zahlungsantrag nicht ein, erhält er die entsprechende Finanzierung nicht. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre Aufbau- und Resilienzpläne gemäß Artikel 21 der ARF-Verordnung zu ändern, wenn ein oder mehrere Etappenziel(e) und Zielwert(e) nicht mehr erreicht werden können. Dies ermöglicht zusätzliche Flexibilität hinsichtlich der Umsetzung, wenn Etappenziele oder Zielwerte aufgrund objektiver Umstände, die sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entziehen, teilweise oder vollständig nicht mehr erreicht werden können.

¹⁹ Siehe Bemerkung 71 des EuRH.

²⁰ Siehe Bemerkungen 72-75 des EuRH.

²¹ Siehe Bemerkung 75 des EuRH.

²² Siehe Bemerkung 79 des EuRH.

²³ Siehe Bemerkungen 84-85 des EuRH.

²⁴ COM(2023) 99 final, Anhang II.

Die Kommission erkennt an, dass die Komplexität der Etappenziele und Zielwerte gegen Ende der Aufbau- und Resilienzfazilität, wenn die Projekte das Ende ihrer Durchführungsphase erreichen, zunimmt. Um optimale Rahmenbedingungen für die Durchführung von Investitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität zu schaffen, haben viele Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne Reformen zeitlich vorgezogen. Dies entspricht auch den Feststellungen des EuRH, wonach eine Verlagerung von Etappenzielen und Zielwerten im Zusammenhang mit Reformen zu Beginn des Durchführungszeitraums der Aufbau- und Resilienzfazilität hin zu einer größeren Zahl von Etappenzielen und Zielwerten im Zusammenhang mit Investitionen in der zweiten Hälfte stattfand.²⁵

Der EuRH weist darauf hin, dass der Anteil der bis Ende 2023 erreichten Etappenziele und Zielwerte niedriger ist als die entsprechenden Auszahlungen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität.²⁶ Der EuRH stellte bereits fest, dass das genaue Auszahlungsprofil im Zeitverlauf bilateral zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat festgelegt wird, und wies auf Folgendes hin: „Bei diesen Verhandlungen werden der Anteil der Etappenziele und Zielwerte sowie ihre relative Bedeutung berücksichtigt“.²⁷ Wie die Kommission in ihrer Antwort auf diesen Bericht klargestellt hat, spiegeln die Zahlungsprofile, die die Kommission dem Rat vorschlägt und die der Rat letztendlich festlegt, mehrere Faktoren wider, darunter den nationalen Finanzierungsbedarf, die Haushaltsplanung, den Anteil der Etappenziele und Zielwerte an jeder Tranche sowie deren relative Bedeutung.²⁸ Wie der EuRH feststellt²⁹, haben nicht alle Etappenziele und Zielwerte im Zusammenhang mit der Maßnahme, auf die sie sich erstrecken, dieselbe Bedeutung. Die Kommission nimmt die Bemerkung des EuRH zur Kenntnis, dass das Verhältnis zwischen Etappenzielen und Zielwerten und den damit verbundenen Auszahlungen nicht in allen Ländern einheitlich ist.³⁰ Die Kommission weist erneut darauf hin, dass dies mit der Art und Weise zusammenhängt, in der Zahlungsprofile vereinbart wurden, dass nicht alle Etappenziele und Zielwerte von gleicher Bedeutung sind und dass sich die Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht voneinander unterscheiden.

III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH

Empfehlung 1 – Eine einheitliche Anwendung der Definition des Begriffs „Endempfänger“ sicherstellen

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

Zieldatum für die Umsetzung: 2024

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**.

²⁵ Siehe Bemerkung 81 des EuRH.

²⁶ Siehe Bemerkung 87 und Abbildung 10 des EuRH.

²⁷ Sonderbericht 21/2022, Bemerkung 73.

²⁸ Weitere Informationen sind den Antworten der Kommission im Zusammenhang mit dem Sonderbericht des EuRH bezüglich der „Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission“ (COM(2022) 392 final) zu entnehmen.

²⁹ Siehe Bemerkungen 84-85 des EuRH.

³⁰ Bemerkung 89 des EuRH sowie Abbildungen 11 und 12.

Die Kommission ist der Ansicht, dass in Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe d der ARF-Verordnung festgelegt ist, was unter einem „Endempfänger“ zu verstehen ist. Unter Endempfängern wird die letzte Einrichtung verstanden, die Mittel für eine ARF-Maßnahme erhält und kein Auftragnehmer oder Unterauftragnehmer ist. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten Leitlinien bereitgestellt und arbeitet regelmäßig mit den Mitgliedstaaten zusammen, um insbesondere in Bezug auf die Anforderung, die 100 größten Endempfänger zu veröffentlichen, eine ordnungsgemäße Umsetzung sicherzustellen. Die Kommission stellt fest, dass es von der Art der in den Aufbau- und Resilienzplänen enthaltenen Maßnahmen abhängt, wer Endempfänger ist, und erklärt sich bereit, bei Auslegungsproblemen zusätzliche Leitlinien bereitzustellen oder mit den Mitgliedstaaten gemeinsam daran zu arbeiten.

Empfehlung 2 – Zusätzliche Leitlinien und Unterstützung für die Mitgliedstaaten bereitstellen

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

Zieldatum für die Umsetzung: 2024

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**.

Die Kommission hat mehrere Leitlinienreihen veröffentlicht, in denen auf entscheidende Elemente für die Gestaltung der jeweiligen nationalen Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten oder auf den Ansatz der Kommission zur Umsetzung spezifischer Rechtsvorschriften eingegangen wird. Hierzu zählen drei Reihen detaillierter Leitlinien für die Ausarbeitung der Aufbau- und Resilienzpläne, technische Leitlinien zum Grundsatz der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ und Rahmen für die zufriedenstellende Erreichung der Etappenziele und Zielwerte, für Zahlungsaussetzungen und für Rückabwicklungen. Darüber hinaus trat die Kommission auf bilateraler Ebene, in Ratsausschüssen und in einer speziellen Expertengruppe mit den Mitgliedstaaten in Verbindung, um Unterstützung und Orientierungshilfen bereitzustellen; zudem ermutigte sie zur Nutzung des Instruments der Union für technische Unterstützung.

Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass eine Lösung für konkrete, für einzelne Mitgliedstaaten spezifische Fragen in der Regel durch bilaterale Dialoge und nicht durch horizontale schriftliche Leitlinien gefunden wird. Die Kommission wird sich daher weiterhin bemühen, im bilateralen Austausch gezielte Orientierungshilfen zu geben, wenn dies erforderlich ist, Diskussionen in Expertengruppen zu organisieren und erforderlichenfalls schriftliche Leitlinien zu Fragen von gemeinsamem Interesse für alle Mitgliedstaaten herauszugeben.

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

Die Kommission sollte in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten

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

Die Kommission **nimmt** die Unterempfehlungen a und b **an**.

Die Kommission erinnert daran, dass die Umsetzung der einzelnen Investitionen und Reformen letztlich von den Mitgliedstaaten vorgenommen wird. Die Kommission überwacht jedoch ihrem Auftrag entsprechend die nationale Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne und der darin enthaltenen Maßnahmen und steht zu diesem Zweck im ständigen Austausch mit allen Mitgliedstaaten, um die Reformen und Investitionen zu erörtern und weiterzuverfolgen. Auf ihrem ständigen Dialog mit den nationalen Behörden aufbauend werden diese Gespräche, soweit möglich und relevant, auch weiterhin die Frage betreffen, wie Engpässe bei der Umsetzung beseitigt und geeignete Maßnahmen zur Überwindung von Verzögerungen ermittelt werden können. Erforderlichenfalls wird dieser bilaterale Austausch intensiviert. Die Kommission kann jedoch weder die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung der maßgeblichen Reformen und Investitionen übernehmen noch die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Behebung von Verzögerungen ersetzen. Kann ein Etappenziel oder Ziel aufgrund objektiver Umstände nicht mehr erreicht werden, werden diese Gespräche auch die Möglichkeit einer Änderung des Plans umfassen. Generell fördert die Kommission im Rahmen der Expertengruppe für die Aufbau- und Resilienzfähigkeit bewährte Umsetzungsverfahren in allen Mitgliedstaaten und bietet Leitlinien zu relevanten Aspekten an, um den Prozess in allen Mitgliedstaaten kohärent und strukturiert zu straffen. Dies hilft den Mitgliedstaaten, mit der Umsetzung fortzufahren und im weiteren Verlauf systematisch Lösungen zu finden. Aus diesem Grund hat die Kommission einen Rahmen geschaffen, um die Mitgliedstaaten sowohl bilateral als auch multilateral bei der Überwindung von Verzögerungen bei der Umsetzung zu unterstützen, und plant, dies auch weiterhin zu tun. Die Kommission wird Sitzungen der speziellen Expertengruppen organisieren, wenn die Mitgliedstaaten auf spezifische Fragen von gemeinsamem Interesse hinweisen; ein weiteres Ziel wird die Erleichterung des Austausches über bewährte Verfahren und das wechselseitige Lernen zwischen den Mitgliedstaaten sein, insbesondere in Bezug auf Themen im Zusammenhang mit Verzögerungen bei der Umsetzung.

c) das Risiko mindern, dass für die nicht abgeschlossenen Maßnahmen Mittel ausgezahlt werden.

Zieldatum für die Umsetzung: 2024

Die Kommission **nimmt** diese Unterempfehlung **nicht an**.

Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Unterempfehlung im Rahmen der ARF-Verordnung nicht umgesetzt werden kann. In der ARF-Verordnung werden Etappenziele und Zielwerte als „Fortschrittsmaßstäbe für die Verwirklichung einer Reform oder Investition“³¹ definiert; ferner wird bestimmt, dass Mittel auszuzahlen sind, wenn die entsprechenden Etappenziele und Zielwerte zufriedenstellend erreicht werden. Mit anderen Worten: Die Verordnung sieht ausdrücklich vor, dass die Zahlungen auf der Grundlage der Fortschritte, die der Mitgliedstaat bei der Umsetzung erzielt hat, zu leisten sind. Die Kommission ist daher verpflichtet, die Mittel auf der Grundlage des Fortschritts und nicht erst nach Abschluss auszuzahlen. Die Kommission ist nicht der Ansicht, dass Zahlungen auf der Grundlage von Fortschritten, wie in der Verordnung vorgeschrieben, ein Risiko darstellen; auch verfügt sie über keine Rechtsgrundlage für die Wiedereinziehung von Mitteln, die im Zusammenhang mit bereits erreichten und weiterhin erfüllten Etappenzielen und Zielwerten ausgezahlt wurden. Gleichzeitig stellt die Kommission fest, dass in einem früheren Bericht des EuRH³² festgestellt wurde, dass 5 % der in die Stichprobe einbezogenen Maßnahmen nicht durch Etappenziele oder Zielwerte abgedeckt waren, die ihren Abschluss belegen. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass für die überwiegende Mehrheit der Reformen und Investitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfähigkeit tatsächlich Etappenziele oder Zielwerte für den Abschluss bestehen. Wenn darüber hinaus ein Mitgliedstaat ein Etappenziel oder eine Zielvorgabe nicht in zufriedenstellender Weise erreicht, erhält dieser Mitgliedstaat eine geringere Zahlung, wobei der verbleibende Betrag ausgesetzt und letztlich freigegeben wird. Ferner sieht die Methodik der Kommission zu Aussetzungen ausdrücklich eine

³¹ Artikel 2 Absatz 4 der ARF-Verordnung.

³² Sonderbericht Nr. 26/2023 des EuRH, Bemerkung 31.

höhere Aussetzung für wichtige Investitionen sowie für Etappenziele und Zielwerte im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten einer Reform oder dem letzten Schritt zur Umsetzung einer nichtlegislativen Reform vor.³³ Im Wesentlichen sieht die Aufbau- und Resilienzfazilität daher bereits einen klaren Mechanismus zur Schaffung von Anreizen für die vollständige Umsetzung der Reformen und Investitionen, zu deren Umsetzung sich die Mitgliedstaaten im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans verpflichtet haben, vor.

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

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

- a) **die Auszahlungen stärker an die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele knüpfen;**
- b) **die fehlende Möglichkeit angehen, Mittel wieder einzuziehen, wenn Maßnahmen nicht abgeschlossen werden.**

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

Die Kommission kann weder der Gestaltung künftiger Legislativvorschläge, einschließlich solcher zu künftigen Instrumenten, vorgreifen noch eine Empfehlung annehmen, deren Umsetzung von den gesetzgebenden Organen abhängt. Darüber hinaus müssen künftige Legislativvorschläge und die Programmgestaltung auf den spezifischen Kontext zugeschnitten sein, in dem sie erstellt werden, und können daher nicht vorab formuliert werden. Insbesondere stellt die Kommission fest, dass Instrumente, bei denen die Finanzierung nicht an Kosten geknüpft ist, unterschiedliche Formen annehmen können, wodurch es auch in der Praxis unmöglich wird, die wesentlichen Merkmale, die jedes dieser Instrumente aufweisen sollte, ex ante in einem allgemeinen Konzept zu definieren.

Die Kommission **nimmt** die Empfehlung 4a **teilweise an**.

In Bezug auf die **Empfehlung 4a** stellt die Kommission fest, dass in der Gestaltung der Aufbau- und Resilienzfazilität ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Auszahlungen und Fortschritten bei der Umsetzung besteht; diese werden durch die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten dargestellt, was einen angemessenen, messbaren Näherungswert für die Verwirklichung der Ziele bietet, für die die Maßnahmen eingeführt wurden. Bei möglichen künftigen Vorschlägen für Instrumente, bei denen die Finanzierung nicht an Kosten geknüpft ist, wird die Kommission sicherstellen, dass die Auszahlungen eng mit den Fortschritten bei der Erreichung der Ziele verknüpft werden, wann immer dies möglich und angemessen ist; zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann sie jedoch keine Zusagen machen, wie diese Verknüpfung am besten hergestellt werden kann, oder wie das Ergebnis der Gesetzgebungsverfahren, die auch von den Standpunkten der gesetzgebenden Organe abhängen, aussehen wird.

Die Kommission **nimmt** die Empfehlung 4b **nicht an**.

Die Kommission stellt fest, dass Auszahlungen im Falle der Aufbau- und Resilienzfazilität an Fortschritte beim Abschluss einer Maßnahme in Form von Etappenzielen und Zielwerten geknüpft sind und dass der Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität in bestimmten Fällen

³³ COM(2023) 99 final, Anhang II.

Möglichkeiten zur Aussetzung oder Einziehung von Zahlungen vorsieht. Ob Auszahlungen im Rahmen künftiger Instrumente, bei denen die Finanzierung nicht an Kosten geknüpft ist, auf der Grundlage der Fortschritte bei der Durchführung von Maßnahmen – wie im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität – oder des Abschlusses von Maßnahmen oder sogar der Ergebnisse von Maßnahmen erfolgen sollten, ist eine politische Entscheidung, die in der Phase der Programmgestaltung und im Gesetzgebungsverfahren zu treffen ist. Es gibt keinen Grund, warum das Hauptaugenmerk auf dem Abschluss von Maßnahmen liegen sollte, da auch Fortschritte bei der Umsetzung einer Maßnahme förderungswürdig sein können. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann die Kommission keine Zusage machen, wie künftige Instrumente, bei denen die Finanzierung nicht an Kosten geknüpft ist, konzipiert würden; folglich kann sie sich bezüglich des Einziehungssystems dieser Instrumente nicht festlegen. Siehe auch die Antwort auf Empfehlung 3b.