

Sonderbericht

## Rechtsstaatlichkeit in der EU

Ein verbesserter Rahmen für den Schutz der finanziellen Interessen der EU, doch bestehen nach wie vor Risiken



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

# Inhalt

	Ziffer
<b>Zusammenfassung</b>	I - IX
<b>Einleitung</b>	01 - 18
<b>Rechtsstaatlichkeit als ein gemeinsamer Grundwert der EU</b>	01 - 02
<b>Überwachung der Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in der EU</b>	03 - 05
<b>Durchsetzung der Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten</b>	06
<b>Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit</b>	07 - 14
Die Konditionalitätsverordnung von 2020	08 - 11
Fondsspezifische Bestimmungen zur Achtung der Rechtsstaatlichkeit: Aufbau- und Resilienzfazilität und Kohäsionspolitik	12
Die Haushaltsordnung	13 - 14
<b>Zuständigkeiten für den Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der EU</b>	15 - 18
Kommission	15
Rat und Europäisches Parlament	16 - 17
Mitgliedstaaten	18
<b>Prüfungsumfang und Prüfungsansatz</b>	19 - 25
<b>Bemerkungen</b>	26 - 97
<b>Mit der Konditionalitätsverordnung wurde der Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips verbessert, doch bestehen nach wie vor Risiken</b>	26 - 33
Die Konditionalitätsverordnung hat zusammen mit den spezifischen Bestimmungen der ARF und der Dachverordnung den EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips verbessert	27 - 30
Bestimmte konzeptionelle Aspekte der Konditionalitätsverordnung können Risiken für ihre wirksame Anwendung bergen	31 - 33

<b>Die Kommission arbeitet noch am Aufbau der Verwaltungskapazitäten, die für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung erforderlich sind</b>	<b>34 - 43</b>
Die Kommission hat zeitnah mit der Ausarbeitung von Leitlinien begonnen	35 - 37
Den Leitlinien der Kommission mangelt es an Klarheit in Bezug auf bestimmte Aspekte	38 - 39
Die Kommission muss ihre Verwaltungskapazitäten noch ausbauen, um die Konditionalitätsverordnung wirksam anzuwenden	40 - 43
<b>Die Kommission ermittelte Herausforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, bewertete und dokumentierte deren potenzielle Auswirkungen jedoch nicht systematisch</b>	<b>44 - 58</b>
Ermittlung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten: Jahresbericht über die Rechtsstaatlichkeit als wichtigste Informationsquelle	45 - 47
Es war nicht klar, warum und wann die Kommission andere Quellen verwendete	48 - 49
Die Kommission hat ihr Stufenkonzept für die Bewertung der potenziellen Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU nicht ausreichend dokumentiert	50 - 55
Nicht abgeschlossene Reformen, die im Kooperations- und Kontrollverfahren vorgesehen waren, werden im Rahmen der derzeitigen Instrumente fortgeführt	56 - 58
<b>Die Entscheidung der Kommission, Instrumente zum Schutz der finanziellen Interessen der EU zu nutzen (oder nicht), beruhte nicht auf gut dokumentierten Kriterien</b>	<b>59 - 74</b>
Bei jedem der sechs Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes wandte die Kommission mindestens eines der drei Instrumente an	60 - 62
Probleme im Bereich der Rechtsstaatlichkeit wurden durch die Festlegung von Etappenzielen im Rahmen der ARF-Verordnung angegangen, jedoch nicht immer auf kohärente Art und Weise	63 - 67
Bei der Genehmigung von Programmen und Programmänderungen überprüft die Kommission, ob die zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzungen erfüllt sind	68 - 72
Die Begründung für die Nichtanwendung der Konditionalitätsverordnung war nicht hinreichend klar und nicht gut dokumentiert	73 - 74

<b>Der Umgang mit dem Fall Ungarn stand im Einklang mit der Konditionalitätsverordnung</b>	<b>75 - 83</b>
Die Bewertung der Kommission stand im Einklang mit den Anforderungen der Konditionalitätsverordnung	76 - 79
Der Rat nahm seinen Durchführungsbeschluss zur Aussetzung von 55 % der EU-Mittel für drei Kohäsionsprogramme innerhalb der gesetzlichen Frist an	80 - 83
<b>Die Wirksamkeit der Haushalts- und Abhilfemaßnahmen kann erst zu einem späteren Zeitpunkt bewertet werden, und es bleiben inhärente Risiken bestehen</b>	<b>84 - 97</b>
Auf kurze Sicht hat eine Verletzung der Rechtsstaatlichkeit nur begrenzte Haushaltsauswirkungen	85 - 90
Risiken für die finanziellen Interessen der EU können auch durch die Anwendung der Konditionalitätsverordnung nicht beseitigt werden	91 - 92
Im Rahmen der ARF-Verordnung und der Dachverordnung bestehen weiterhin spezifische Risiken im Hinblick auf die Bedingungen für Zahlungen	93 - 95
Die Kommission hatte noch nicht mit der bis Januar 2024 vorzulegenden Bewertung der Konditionalitätsverordnung begonnen	96 - 97
<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>98 - 106</b>
<b>Anhänge</b>	
<b>Anhang I – Beispiele für Instrumente zur Überwachung der Lage der Rechtsstaatlichkeit durch die Weltbank und das <i>World Justice Project</i></b>	
<b>Anhang II – Die wichtigsten Schritte bei der Anwendung der Konditionalitätsverordnung</b>	
<b>Anhang III – Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens und diesbezügliche Etappenziele in den Aufbau- und Resilienzplänen Bulgariens und Rumäniens</b>	
<b>Anhang IV – Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für acht EU-Fonds</b>	
<b>Anhang V – Überblick über die Anwendung der Konditionalitätsverordnung auf Ungarn</b>	

**Abkürzungen**

**Glossar**

**Antworten der Kommission**

**Zeitschiene**

**Prüfungsteam**

# Zusammenfassung

I Die EU gründet sich auf eine Reihe grundlegender gemeinsamer Werte, die in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegt sind. Zu diesen Werten gehört auch die Rechtsstaatlichkeit. Nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union müssen die Behörden in den Mitgliedstaaten, die EU-Mittel ausführen, im Einklang mit den Rechtsvorschriften handeln, und die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen tätig werden, um Betrugereien und gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen zu verhindern.

II Die Lage der Rechtsstaatlichkeit hat sich in den letzten 10 Jahren in einigen EU-Mitgliedstaaten verschlechtert. In diesem Zusammenhang zielt die vorliegende Prüfung darauf ab, die Maßnahmen nachzuverfolgen, die die Kommission mithilfe der ihr zur Verfügung stehenden neuen Instrumente ergriffen hat, um die finanziellen Interessen der EU vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu schützen.

III Im Dezember 2020 nahmen das Europäische Parlament und der Rat eine Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des EU-Haushalts vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit (die "Konditionalitätsverordnung") an. Diese Verordnung trat am 1. Januar 2021 in Kraft, und seitdem wurden die Haushaltsmaßnahmen im Rahmen der Verordnung nur einmal angewandt, nämlich im Dezember 2022 in Bezug auf Ungarn.

IV Der Hof bewertete, ob die Anwendung der Konditionalitätsverordnung durch die Kommission angemessen war und mit anderen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität und der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen 2021–2027 für die Kohäsionspolitik verfügbaren Mechanismen im Einklang stand. Ferner untersuchte er die internen Regelungen der Kommission für die Durchführung der Verordnung und die Maßnahmen, die die Kommission im Rahmen der drei Instrumente zum Schutz der finanziellen Interessen der EU ergriffen hat. Die Stichprobe des Hofes umfasste sechs Mitgliedstaaten: Bulgarien, Griechenland, Italien, Ungarn, Polen und Rumänien.

V Der Hof kam zu dem Schluss, dass die Konditionalitätsverordnung eine Verbesserung des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips darstellt. Im Hinblick auf den einzigen Fall, in dem die Kommission seit Inkrafttreten der Konditionalitätsverordnung Maßnahmen im Rahmen dieser Verordnung (betreffend Ungarn) vorgeschlagen hat, kam der Hof ferner zu dem Schluss, dass der Vorschlag der Kommission im Einklang mit der Verordnung stand, auf einer fairen Bewertung

beruhte und die anderen Haushaltsmechanismen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität und der Kohäsionspolitik ergänzte. Bestimmte Aspekte der Verordnung sind jedoch schwer anwendbar, insbesondere die Anforderung, einen hinreichend unmittelbaren Zusammenhang zwischen Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und den finanziellen Interessen der EU herzustellen. Wenn ein Mitgliedstaat, bei dem EU-Mittel ausgesetzt wurden, seinen Verpflichtungen gegenüber Endempfängern oder Begünstigten von EU-Programmen nicht nachkommt, kann zudem als kurzfristige Folge die Verwirklichung der politischen Ziele der EU behindert werden. Die Verantwortung dafür trägt jedoch letztlich der betroffene Mitgliedstaat und nicht die Kommission. Schließlich verfügen nicht alle großen EU-Ausgabenprogramme über ähnliche Schutzinstrumente wie diejenigen, die im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität oder der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen vorgesehen sind; dies gilt beispielsweise für die Gemeinsame Agrarpolitik.

**VI** Die Kommission ergreift seit 2021 Schritte zur Anwendung der Konditionalitätsverordnung (und anderer verfügbarer Instrumente). In diesem Zusammenhang stellte der Hof eine Reihe von Mängeln fest:

- Die Kommission hat die erforderlichen Verwaltungskapazitäten für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung noch nicht vollständig geschaffen; dies betrifft die Zuweisung angemessener Personalressourcen, die Einrichtung eines umfassenden IT-Fallbearbeitungssystems und die Festlegung klarer Leitlinien.
- Die Kommission hat nicht für alle Mitgliedstaaten, in denen sie Herausforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit ermittelte, die Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU systematisch bewertet und dokumentiert.
- Was Bulgarien und Rumänien betrifft, so wurde das Kooperations- und Kontrollverfahren im September 2023 eingestellt. Nicht abgeschlossene Reformen, die im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens vorgesehen waren, mussten jedoch im Rahmen der neuen Instrumente fortgeführt werden.
- Im Falle Ungarns legte die Kommission ihre Gründe für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung dar; bei Fällen, in denen sie in anderen Mitgliedstaaten potenzielle Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ermittelt, aber keine Maßnahmen im Rahmen der Verordnung angewandt hatte, lieferte sie jedoch keine solche Begründung.

**VII** Mit Stand Ende Dezember 2023 waren zwei Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes von Haushaltsmaßnahmen betroffen: Ungarn und Polen, wobei sich die potenziellen künftigen Auswirkungen auf rund 22 Milliarden Euro bzw. 134 Milliarden Euro beliefen. Bei den Angaben für Ungarn wurde der Beschluss vom 13. Dezember 2023 berücksichtigt, nach dem rund 10 Milliarden Euro freizugeben waren, da Ungarn nach Auffassung der Kommission die die Charta der Grundrechte betreffende zielübergreifende grundlegende Voraussetzung in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz erfüllt hatte. Da die Prüfungsarbeiten des Hofes bereits vor diesem Datum abgeschlossen waren, wurde dieser Beschluss zwar berücksichtigt, diesbezüglich jedoch nicht geprüft. Die genannten Beträge betreffen jedoch hauptsächlich künftige Mittelbindungen und Zahlungen, was bedeutet, dass die tatsächlichen Auswirkungen auf den Haushalt auf kurze Sicht deutlich begrenzter waren.

**VIII** Auch wenn erst zu einem späteren Zeitpunkt bewertet werden kann, wie wirksam die bisher ergriffenen Haushalts- und Abhilfemaßnahmen sind, ermittelte der Hof eine Reihe von Risiken, die die Wirksamkeit der Maßnahmen erheblich beeinträchtigen könnten. Insbesondere stellte der Hof fest, dass die formale Befolgung der Abhilfemaßnahmen durch einen Mitgliedstaat nicht zwangsläufig zu wirksamen und nachhaltigen Verbesserungen vor Ort führt, die über ein bloßes Abhaken der geforderten Punkte hinausgehen. Außerdem besteht das Risiko, dass Abhilfemaßnahmen später rückgängig gemacht werden oder dass es gleichzeitig zu einer Verschlechterung in anderen Bereichen kommt. Auch wenn solche Risiken erst in Zukunft bewertet werden können, stellt der Hof fest, dass sich die Verpflichtungen der Kommission betreffend die Berichterstattung über die Wirksamkeit der Konditionalitätsverordnung auf die im Januar 2024 vorzulegende Bewertung beschränken.

**IX** Der Hof empfiehlt der Kommission,

- für die erforderlichen Verwaltungskapazitäten zur Anwendung der Konditionalitätsverordnung Sorge zu tragen;
- für sämtliche Mitgliedstaaten systematisch zu ermitteln, zu bewerten und zu dokumentieren, wie Probleme im Bereich der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen der Konditionalitätsverordnung angegangen wurden;
- die Auswirkungen von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit zu überwachen;

- alle Vorschläge zur Aufhebung von Haushaltsmaßnahmen auf solide Fakten zu stützen;
- über die Wirksamkeit der als Reaktion auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ergriffenen Maßnahmen jährlich Bericht zu erstatten;
- den Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips im Zuge der Ausarbeitung künftiger Legislativvorschläge zu verbessern.

# Einleitung

## Rechtsstaatlichkeit als ein gemeinsamer Grundwert der EU

**01** Die EU gründet sich auf eine Reihe gemeinsamer Grundwerte. Diese sind in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankert. Sobald ein Kandidatenland ein Mitgliedstaat wird, tritt es einer rechtlichen Konstruktion bei, die auf der Idee beruht, dass alle Mitgliedstaaten diese gemeinsamen Werte teilen. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten dahin gehend einander vertrauen, dass diese Werte anerkannt und die Bestimmungen des EU-Rechts zu deren Umsetzung eingehalten werden. Ein solches gegenseitiges Vertrauen ist in einer Union, die auf der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten beruht und in der im großen Umfang Mittel übertragen werden, um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt aus dem EU-Haushalt zu unterstützen, von wesentlicher Bedeutung.

**02** Zu den in Artikel 2 EUV verankerten gemeinsamen Werten gehört auch die Rechtsstaatlichkeit. Diese setzt insbesondere voraus, dass die Rechtsetzung ein transparenter, rechenschaftspflichtiger, demokratischer und pluralistischer Prozess ist und dass jegliche öffentliche Gewalt innerhalb des geltenden Rechts und im Einklang mit den Werten der Demokratie und der Achtung der Grundrechte ausgeübt wird. In der Praxis bedeutet dies, dass alle Bürgerinnen und Bürger und alle Unternehmen Rechtssicherheit, wirksamen Rechtsschutz durch unabhängige und unparteiische Gerichte sowie Nichtdiskriminierung und Gleichheit vor dem Gesetz haben müssen.

## Überwachung der Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in der EU

**03** Im Jahr 2013 schlug das Europäische Parlament vor, dass die Mitgliedstaaten regelmäßig dahin gehend überprüft werden, ob sie die Grundwerte der EU und die Anforderungen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit weiterhin einhalten<sup>1</sup>. Als Reaktion auf diesen Vorschlag legte die Kommission 2014 einen allgemeinen Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips vor<sup>2</sup>. Dieser Rahmen zielt darauf ab, dass Umstände, bei denen davon ausgegangen wird, dass ihnen eine systemische

---

<sup>1</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments, 2012; Bericht von Rui Tavares, 2013; Bericht von Louis Michel, 2014; Bericht von Kinga Göncz, 2014.

<sup>2</sup> Mitteilung der Kommission: "Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips", COM(2014) 158 final.

Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat innewohnt, angegangen und bewältigt werden.

**04** Das Instrumentarium der Kommission zur Rechtsstaatlichkeit und die Überwachung der Lage der Rechtsstaatlichkeit durch die Kommission haben sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt, insbesondere mit der Einrichtung des jährlichen Zyklus der Rechtsstaatlichkeit, einem präventiven Instrument, im Jahr 2020. Bis zur Schließung des Kooperations- und Kontrollverfahrens Mitte 2023 umfasste das Instrumentarium drei große Überwachungsinstrumente, von denen zwei der Schaffung des Instrumentariums von 2014 vorausgingen. Siehe [Kasten 1](#).

## Kasten 1

### Instrumente zur Überwachung der Rechtsstaatlichkeit

Im von der Kommission vorgelegten **Jahresbericht über die Rechtsstaatlichkeit** werden die Entwicklungen in allen Mitgliedstaaten in vier Schlüsselbereichen (Justizsysteme, Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus und Medienfreiheit) sowie andere institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung untersucht. Der Bericht enthält Länderkapitel, die sich auf eine qualitative Bewertung durch die Kommission stützen und in denen neue Entwicklungen seit dem vorangegangenen Bericht analysiert werden. Seit 2020 hat die Kommission vier Berichte veröffentlicht<sup>3</sup>. Der Bericht 2022 enthielt erstmals spezifische Empfehlungen für die Mitgliedstaaten. Der Bericht 2023 enthält ebenfalls Empfehlungen sowie eine Bewertung der Umsetzung früherer Empfehlungen.

Das **EU-Justizbarometer** wurde 2013 geschaffen. Mit ihm wird die Wirksamkeit der Justizsysteme der Mitgliedstaaten überwacht, und zwar anhand von drei Elementen: Effizienz (Länge der Gerichtsverfahren, Zahl der abgeschlossenen Fälle im Vergleich zur Zahl der eingehenden Fälle (sogenannte Verfahrensabschlussquote), Zahl der anhängigen Rechtssachen), Qualität (Zugänglichkeit, Personalressourcen, Digitalisierung, Haushalt, Ausbildung) und Unabhängigkeit (wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz, Garantien in Bezug auf die strukturelle Unabhängigkeit, einschließlich der Richter, Arbeitsweise der Staatsanwaltschaften). Das EU-Justizbarometer stellt den Mitgliedstaaten jedes Jahr Daten bereit. Dies soll ihnen helfen, die Wirksamkeit ihrer nationalen Justizsysteme zu verbessern<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Europäische Kommission, [Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit](#).

<sup>4</sup> [EU-Justizbarometer](#).

Das **Kooperations- und Kontrollverfahren** wurde 2007 mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU als Übergangsmaßnahme eingeführt. Ziel war es, die beiden Mitgliedstaaten bei der Beseitigung von Mängeln in ihren Justizsystemen und bei der Bekämpfung der Korruption und – im Falle Bulgariens – der organisierten Kriminalität zu unterstützen. Es wurden bestimmte Vorgaben eingeführt, anhand deren die Kommission die Lage in diesen beiden Mitgliedstaaten überwachte. Das Verfahren, das ursprünglich für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren vorgesehen war<sup>5</sup>, wurde im September 2023 förmlich eingestellt<sup>6</sup>. Die Überwachung wird – wie bei allen anderen Mitgliedstaaten auch – im Rahmen der Jahresberichte über die Rechtsstaatlichkeit fortgesetzt.

**05** Zusätzlich zu den genannten Überwachungsinstrumenten der EU erstellen eine Reihe von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eigene Ranglisten zur Rechtsstaatlichkeit in Ländern auf der ganzen Welt, darunter auch den EU-Mitgliedstaaten. **Anhang I** enthält weitere Informationen darüber, wie die Weltbank und das *World Justice Project* die Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Ländern bewerten und entsprechende Rankings erstellen. Eine Quelle, auf die sich die Kommission in ihrem jüngsten Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt<sup>7</sup> stützte, war der Rechtsstaatlichkeitsindex des *World Justice Project*, dessen Gesamtindex für 2022 in **Abbildung 1** dargestellt ist.

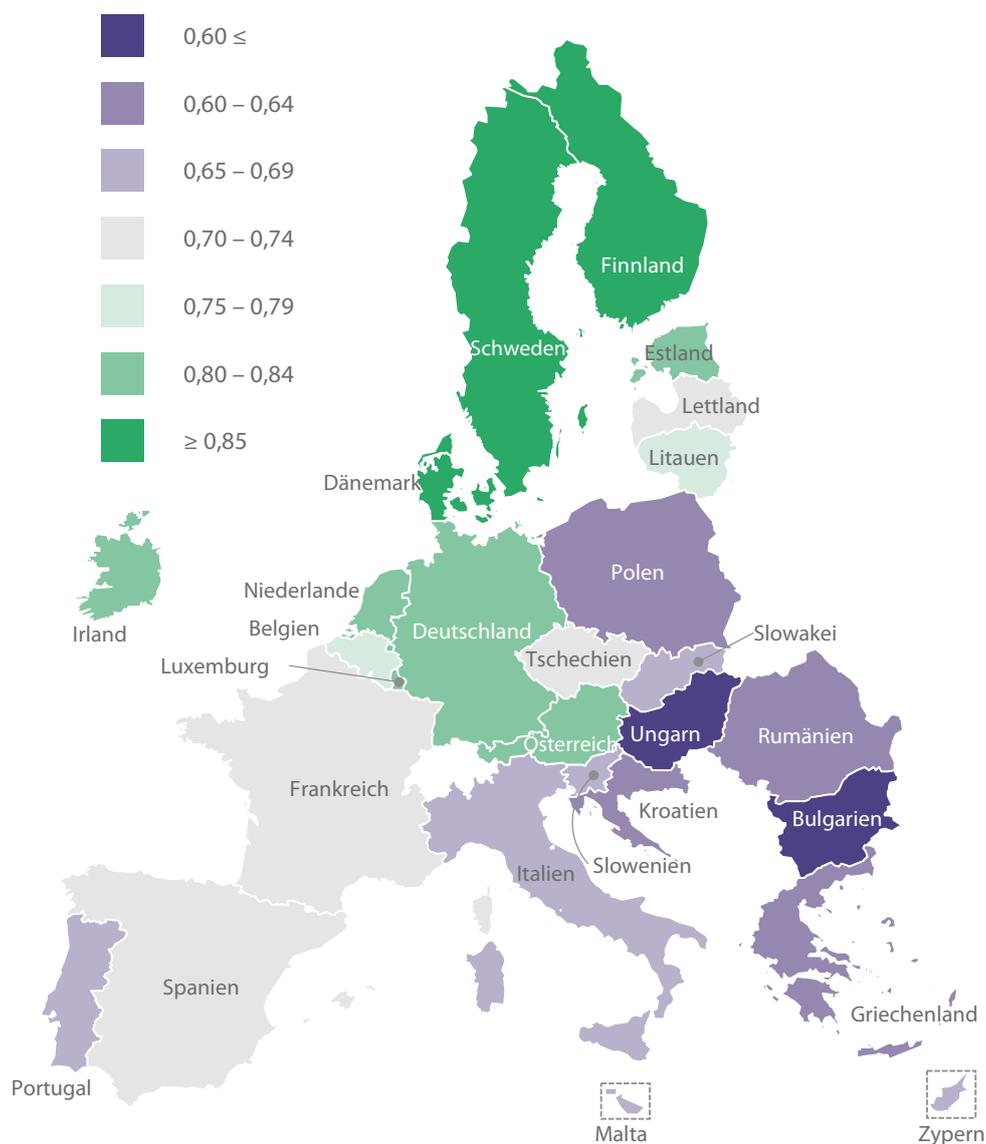
---

<sup>5</sup> Akte über den Beitritt Bulgariens und Rumäniens, Artikel 37 und 38 des Protokolls über die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens in die Europäische Union (**ABl. L 157** vom 21.6.2005).

<sup>6</sup> **Beschluss (EU) 2023/1785 der Kommission** zur Aufhebung der Entscheidung 2006/929/EG zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Bulgariens; und **Beschluss (EU) 2023/1786 der Kommission** zur Aufhebung der Entscheidung 2006/928/EG zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens.

<sup>7</sup> Europäische Kommission, **Achter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt**, S. 219.

Abbildung 1 – Ranking der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten



Quelle: World Justice Project – Rule of Law Index 2022, Gesamtindex. Ein höherer Gesamtindex bedeutet eine bessere Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit.

## Durchsetzung der Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten

**06** Es gibt zwei wichtige Verfahren für den Umgang mit Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten: das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und als letztes Mittel das Verfahren nach Artikel 7 EUV.

- Gemäß Artikel 258 AEUV kann die Kommission aufgrund von Verstößen gegen Verpflichtungen aus den EU-Verträgen, einschließlich Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit, Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einleiten.
- Nach Artikel 7 EUV, der 1997 durch den Vertrag von Amsterdam eingeführt wurde, kann der Rat feststellen, dass die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten gemeinsamen Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Der Artikel enthält zwei Mechanismen zum Schutz der Werte der EU: Präventivmaßnahmen, wenn die eindeutige Gefahr einer Verletzung besteht, und Sanktionen, wenn festgestellt wurde, dass eine Verletzung vorliegt. Die Bandbreite möglicher Sanktionen umfasst auch die Aussetzung der Stimmrechte im Rat und im Europäischen Rat. Bisher wurde das präventive Verfahren zweimal in die Wege geleitet: 2017 von der Kommission in Bezug auf Polen<sup>8</sup> und 2018 vom Europäischen Parlament in Bezug auf Ungarn<sup>9</sup>. Der Rat hat über die entsprechenden Vorschläge noch nicht abgestimmt, und das Ergebnis beider Verfahren steht noch aus.

## Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit

**07** Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit durch die Mitgliedstaaten können sich negativ auf die wirtschaftliche Führung des Haushalts der EU und den Schutz der finanziellen Interessen der EU auswirken. Solche Verstöße können das ordnungsgemäße Arbeiten der Behörden, die den Haushaltsplan der EU ausführen, und die damit verbundene Finanzkontrolle, Überwachung und Rechnungsprüfung beeinträchtigen, aber auch die wirksame gerichtliche Kontrolle durch unabhängige

---

<sup>8</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen, [COM\(2017\) 835 final](#), 20.12.2017.

<sup>9</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2018, [2017/2131\(INL\)](#).

Gerichte und die Verhütung und Ahndung von Betrug und Korruption. Sie können auch andere Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden betreffen, die für eine wirtschaftliche Haushaltsführung von Bedeutung sind<sup>10</sup>.

## Die Konditionalitätsverordnung von 2020

**08** Im Jahr 2018 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zum Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten vor<sup>11</sup>. Im selben Jahr gab der Hof eine Stellungnahme zu diesem Vorschlag ab. Siehe **Kasten 2**.

### Kasten 2

#### Stellungnahme des Hofes zum Vorschlag der Kommission von 2018 für eine an die Rechtsstaatlichkeit geknüpfte Konditionalitätsverordnung

In seiner Stellungnahme von 2018<sup>12</sup> zu diesem Vorschlag begrüßte der Hof die Legislativinitiative und stimmte mit der Kommission darin überein, dass unrechtmäßige und willkürliche Beschlüsse von Behörden, die mit der Mittelverwaltung und der gerichtlichen Kontrolle betraut sind, den finanziellen Interessen der EU schaden können.

Darüber hinaus gab der Hof fünf Empfehlungen ab, von denen vier letztendlich in der Konditionalitätsverordnung berücksichtigt wurden. Nicht aufgegriffen wurde die Empfehlung, dass die Kommission die potenziellen budgetären Auswirkungen einer Kürzung der EU-Förderung auf den nationalen Haushalt des betroffenen Mitgliedstaats prüfen sollte, bevor sie Maßnahmen vorschlägt.

**09** Im Dezember 2020 nahmen das Europäische Parlament und der Rat eine Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des EU-

---

<sup>10</sup> Artikel 4 Absatz 2 der Konditionalitätsverordnung.

<sup>11</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten (COM(2018) 324).

<sup>12</sup> Stellungnahme 01/2018, Ziffer 10.

Haushalts vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit<sup>13</sup> (die "Konditionalitätsverordnung") an. Sie gilt seit dem 1. Januar 2021.

**10** Ziel der Verordnung ist es nicht, Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu beheben, sondern im Falle solcher Verstöße die finanziellen Interessen der EU zu schützen. Die Verordnung gilt für den gesamten EU-Haushalt (d. h. alle Einnahmen und Ausgaben) sowie in Bezug auf alle anderen finanziellen Interessen der EU, einschließlich NextGenerationEU. Unter bestimmten Bedingungen kann gemäß der Verordnung der Zugang der Mitgliedstaaten zu EU-Mitteln ausgesetzt, verringert oder eingeschränkt werden. Siehe **Kasten 3**.

### Kasten 3

#### Anwendung der Konditionalitätsverordnung

Schlägt die Kommission im Falle von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit dem Rat Haushaltsmaßnahmen vor, so muss sie nachweisen, dass diese Verstöße die wirtschaftliche Führung des Haushalts der EU oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.

Die vorgeschlagenen Haushaltsmaßnahmen müssen in einem angemessenen Verhältnis zu Art, Dauer, Schwere und Umfang der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit stehen. Soweit möglich, müssen sie auch auf die durch die Verstöße beeinträchtigten Handlungen der EU ausgerichtet sein. Gemäß der Verordnung muss die Kommission auch prüfen, ob andere Verfahren die finanziellen Interessen der EU besser schützen würden.

Schließlich kann der Rat den Vorschlag der Kommission mit oder ohne Änderungen annehmen und mit qualifizierter Mehrheit Haushaltsmaßnahmen gegen den betreffenden Mitgliedstaat verhängen. Dies erfolgt in Form eines Durchführungsbeschlusses des Rates.

Bei der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ist eine Zustimmung von mindestens 55 % der Mitglieder des Rates (in der Praxis 15 von 27 Mitgliedstaaten), die mindestens 65 % der EU-Bevölkerung repräsentieren, erforderlich.

---

<sup>13</sup> Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (ABl. L 433I vom 22.12.2020, S. 1).

**11** In *Anhang II* sind die wichtigsten Schritte bei der Anwendung der Konditionalitätsverordnung zusammengefasst.

### **Fondsspezifische Bestimmungen zur Achtung der Rechtsstaatlichkeit: Aufbau- und Resilienzfazilität und Kohäsionspolitik**

**12** Weder die Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)<sup>14</sup> noch die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung)<sup>15</sup> für die vier Fonds der Kohäsionspolitik, einen Fischereifonds und drei Fonds im Bereich Inneres wurden speziell zur Bekämpfung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten geschaffen. Beide Verordnungen umfassen jedoch Instrumente, die eingesetzt werden können, um die finanziellen Interessen der EU vor solchen Verstößen zu schützen, wenn auch auf unterschiedliche Weise.

- o In Bezug auf die ARF muss die Kommission sicherstellen, dass die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten einem wesentlichen Teil der länderspezifischen Empfehlungen sowie sonstiger Herausforderungen, die in anderen von der Kommission im Rahmen des Verfahrens des Europäischen Semesters offiziell angenommenen einschlägigen Dokumenten ermittelt wurden, wirksam Rechnung tragen. Die länderspezifischen Empfehlungen und sonstigen Herausforderungen dieser Art können dazu führen, dass in den Aufbau- und Resilienzplan eines Mitgliedstaats Etappenziele und Zielwerte für Reformen oder Investitionsvorhaben aufgenommen werden, mit denen Herausforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in dem betreffenden Mitgliedstaat bewältigt werden sollen (Etappenziele in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit). Darüber hinaus muss die Kommission bei der Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne prüfen, ob die Mitgliedstaaten über angemessene Modalitäten verfügen, um Betrug, Korruption und Interessenkonflikte bei der Verwendung von Mitteln aus der ARF zu verhindern, aufzudecken und zu beheben. Wie alle anderen EU-Mittel müssen auch die Mittel aus der ARF im Einklang mit der Konditionalitätsverordnung eingesetzt werden<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Verordnung (EU) 2021/241.

<sup>15</sup> Verordnung (EU) 2021/1060.

<sup>16</sup> Artikel 8 der Verordnung (EU) 2021/241 über die ARF.

- o In der Dachverordnung sind vier allgemeine Voraussetzungen ("zielübergreifende grundlegende Voraussetzungen") festgelegt; eine davon ist die Abhängigkeit der EU-Finanzierung von der wirksamen Anwendung und Umsetzung der Charta der Grundrechte. Eines dieser Rechte und ein zentraler Aspekt der Rechtsstaatlichkeit ist das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Verfahren durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht<sup>17</sup>.

## Die Haushaltsordnung

**13** Die Haushaltsordnung<sup>18</sup> enthält die allgemeinen Vorschriften für den EU-Haushalt. Auch wenn ihr vorrangiges Ziel nicht darin besteht, dass die finanziellen Auswirkungen von Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten behoben werden, kann die Kommission einige der in ihr vorgesehenen Verfahren nutzen, um gegen bestimmte Situationen vorzugehen, die sich aus Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit ergeben können, wie Unregelmäßigkeiten, Betrug und Interessenkonflikte. So kann die Kommission beispielsweise auf der Grundlage des Früherkennungs- und Ausschlussystems (EDES) Stellen daran hindern, künftige rechtliche Verpflichtungen einzugehen, oder Verträge oder Finanzhilfvereinbarungen beenden.

**14** In den letzten Jahren hat der Hof geprüft, inwieweit die Kommission und die Mitgliedstaaten Instrumente wie EDES und ARACHNE<sup>19</sup> nutzen, um die finanziellen Interessen der EU vor unseriösen Vertragspartnern – etwa solchen, die an Betrug oder Korruption beteiligt sind – zu schützen. In einem im Jahr 2022 veröffentlichten Bericht<sup>20</sup> kam der Hof zu dem Schluss, dass schwarze Listen im Rahmen von EDES nicht wirksam genutzt wurden, und empfahl, deren Verwendung auch im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung verbindlich zu machen. Bei einer aktuelleren Prüfung zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei den Kohäsions- und Agrarausgaben der EU<sup>21</sup> ermittelte der Hof Lücken in den bestehenden Maßnahmen zur Aufdeckung, Lösung und Meldung von Interessenkonflikten.

---

<sup>17</sup> Artikel 47 der [Charta der Grundrechte der EU](#).

<sup>18</sup> [Verordnung \(EU\) 2018/1046](#).

<sup>19</sup> [Europäische Kommission: Einführung in das Risikobewertungsinstrument ARACHNE](#).

<sup>20</sup> [Sonderbericht 11/2022: "Schutz des EU-Haushalts: Möglichkeiten schwarzer Listen besser nutzen"](#).

<sup>21</sup> [Sonderbericht 06/2023: "Interessenkonflikte bei den Kohäsions- und Agrarausgaben der EU: Ein Rahmen ist vorhanden, aber Transparenz und Aufdeckung sind lückenhaft"](#).

## Zuständigkeiten für den Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der EU

### Kommission

**15** Als Hüterin der EU-Verträge ist die Kommission dafür zuständig, mögliche Verstöße gegen das EU-Recht zu ermitteln und dagegen vorzugehen. Die Kommission überwacht die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten, ermittelt mögliche Verstöße und schlägt Maßnahmen vor, um sie im Rahmen der verschiedenen ihr zur Verfügung stehenden Verfahren zu beheben. Die Kommission ist für die Haushaltsführung der EU verantwortlich und muss die ordnungsgemäße Anwendung der Haushaltsordnung und der fondsspezifischen Bestimmungen sicherstellen, um den EU-Haushalt vor allen Risiken zu schützen, einschließlich solcher, die sich aus Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten ergeben. Schließlich kann die Kommission ein Verfahren nach Artikel 7 EUV einleiten.

### Rat und Europäisches Parlament

**16** Der Rat spielt eine Schlüsselrolle beim Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit, da er befugt ist, rechtsverbindliche Beschlüsse für alle Maßnahmen nach Artikel 7 EUV und nach der Konditionalitätsverordnung zu fassen. Der Rat billigt ferner alle Aufbau- und Resilienzpläne im Rahmen der ARF-Verordnung, einschließlich derjenigen Etappenziele, Zielwerte und Maßnahmen, die Fragen der Rechtsstaatlichkeit betreffen.

**17** Das Europäische Parlament kann ein Verfahren nach Artikel 7 EUV einleiten und hat bestimmte Rechte dahin gehend, von der Kommission über verschiedene Schritte unterrichtet zu werden, die im Rahmen der Konditionalitätsverordnung vorgeschlagen und unternommen werden. Es kann Fragen der Rechtsstaatlichkeit auch im Rahmen des jährlichen Entlastungsverfahrens behandeln. Es hat jedoch keine Entscheidungsbefugnis.

## Mitgliedstaaten

**18** Die Verantwortung für die Einhaltung der Verpflichtungen, die sich aus den EU-Verträgen ergeben, einschließlich der Achtung der Rechtsstaatlichkeit, liegt zunächst bei den Mitgliedstaaten<sup>22</sup>. In erster Linie sind die nationalen Behörden für die Durchführung sowohl der Kohäsionspolitik als auch der ARF verantwortlich. In der Regel sind sie es, die von der EU finanzierte Maßnahmen umsetzen und bewerten. Dieser Prozess umfasst die Auswahl von Projekten, die Vergabe von Finanzhilfen und öffentlichen Aufträgen sowie die Durchführung von Compliance-Prüfungen. Sowohl im Bereich der Kohäsionspolitik als auch der ARF beruht die Sicherheit, die die Kommission in Bezug auf den rechtmäßigen und ordnungsgemäßen Einsatz von EU-Mitteln und in Bezug auf die Leistung erlangt, daher vor allem auf wirksamen Kontrollen und Prüfungen durch die Mitgliedstaaten. Gemäß der Konditionalitätsverordnung schlägt die Kommission Haushaltsmaßnahmen vor, die dann vom Rat angenommen werden. Die Verantwortung dafür, Maßnahmen vorzuschlagen und umzusetzen, mit denen Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit behoben und somit Risiken für die finanziellen Interessen der EU beseitigt werden, liegt jedoch bei den Mitgliedstaaten.

---

<sup>22</sup> Artikel 4 Absatz 3 EUV.

## Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

**19** Verschiedene Indikatoren zeigen, dass sich die Lage der Rechtsstaatlichkeit in einigen EU-Mitgliedstaaten in den letzten 10 Jahren verschlechtert hat (siehe [Anhang I](#)). Der Hof hat daher beschlossen, nun – einige Jahre nach Inkrafttreten der Konditionalitätsverordnung – diese Prüfung durchzuführen, um zu bewerten, inwieweit die Kommission die neuen Instrumente, die ihr zum Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zur Verfügung stehen, bislang genutzt hat. Im Rahmen der Prüfung wird auch die Stellungnahme des Hofes aus dem Jahr 2018 weiterverfolgt, in der dieser den ursprünglichen Legislativvorschlag der Kommission begrüßt hatte. Der Bericht des Hofes soll dazu beitragen, dass die Kommission diese neuen Instrumente bis zum Ende des laufenden mehrjährigen Finanzrahmens (MFR), der sich über den Zeitraum 2021–2027 erstreckt, bestmöglich nutzen kann.

**20** Im Rahmen seiner Prüfung bewertete der Hof, ob die Anwendung der Konditionalitätsverordnung durch die Kommission angemessen war und mit anderen im Rahmen der ARF und der Kohäsionspolitik verfügbaren Instrumenten zum Schutz des EU-Haushalts vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Einklang stand. Insbesondere untersuchte der Hof, ob

- die Konditionalitätsverordnung die anderen Instrumente zum Schutz der finanziellen Interessen der EU im Rahmen der ARF und der Kohäsionspolitik wirksam ergänzte;
- die Kommission effiziente und zeitnahe Maßnahmen zur Anwendung der Konditionalitätsverordnung ergriffen hatte;
- mit den von der Kommission eingerichteten Verfahren Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten wirksam ermittelt und deren Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU wirksam auf objektive, unparteiische und faire Weise systematisch bewertet wurden;
- die Kommission den Einsatz der verschiedenen verfügbaren Instrumente zum Schutz der finanziellen Interessen der EU hinreichend koordiniert und die Instrumente kohärent angewandt hatte;
- die Kommission, bevor sie Haushaltsmaßnahmen vorschlug, die Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit solcher Maßnahmen zur Minderung der festgestellten Risiken für die finanziellen Interessen der EU bewertet hatte;

- o die Kommission die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hatte, um beurteilen zu können, ob die finanziellen Interessen der EU durch die von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Abhilfemaßnahmen wirksam vor den ermittelten Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit geschützt werden.

**21** Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum vom Inkrafttreten der Konditionalitätsverordnung im Januar 2021 bis Dezember 2023.

**22** Im Zuge der Prüfung untersuchte der Hof

- o die internen Regelungen der Kommission für die Durchsetzung der Konditionalitätsverordnung;
- o die Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU im Rahmen der Konditionalitätsverordnung, der ARF-Verordnung und der Dachverordnung für den Zeitraum 2021–2027, die für die Fonds der Kohäsionspolitik (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds Plus, Kohäsionsfonds und Fonds für einen gerechten Übergang) gilt.

**23** Der Hof konzentrierte seine Prüfungsarbeit auf die Maßnahmen der Kommission, und zwar anhand einer Stichprobe von sechs Mitgliedstaaten. Die Stichprobe umfasste die Länder, bei denen Verfahren nach Artikel 7 EUV (Polen und Ungarn) und der Konditionalitätsverordnung (Ungarn) eröffnet wurden, und die Länder, für die das Kooperations- und Kontrollverfahren galt (Rumänien und Bulgarien), sowie Griechenland und Italien (auf der Grundlage ermittelter Herausforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit (siehe [Anhang I](#)), der geografischen Ausgewogenheit und der Wesentlichkeit).

**24** Der Hof führte eine Aktenprüfung sowohl öffentlich zugänglicher Informationen als auch interner Kommissionsdokumente durch, die die Maßnahmen der Kommission im Rahmen der Konditionalitätsverordnung und den Einsatz anderer Schutzinstrumente im Rahmen der ARF und der Dachverordnung betrafen und die für die Rechtsstaatlichkeit relevant sind. Darüber hinaus führte der Hof Gespräche mit Beamten der zuständigen Kommissionsdienststellen.

**25** Die Prüfung erstreckte sich nicht auf die Durchführung der ARF und der unter die Dachverordnung fallenden Fonds. Der Hof führte in diesen Mitgliedstaaten keine Prüfungen durch, um die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit direkt zu untersuchen. Da die Prüfungsarbeiten des Hofes bereits abgeschlossen waren, als die Kommission in ihrem Beschluss vom 13. Dezember 2023 entschied, dass Ungarn bestimmte zielübergreifende grundlegende Voraussetzungen teilweise erfüllt hatte, wurde der Beschluss zwar berücksichtigt, diesbezüglich jedoch nicht geprüft. Darüber hinaus bewertete der Hof nicht, ob die im Rahmen der Konditionalitätsverordnung auferlegten Haushalts- und Abhilfemaßnahmen die von der Kommission im Zusammenhang mit den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit festgestellten Mängel wirksam behoben haben.

## Bemerkungen

### **Mit der Konditionalitätsverordnung wurde der Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips verbessert, doch bestehen nach wie vor Risiken**

**26** Der Hof bewertete, inwieweit die Konditionalitätsverordnung die anderen Instrumente wirksam ergänzt, wenn es darum geht, die finanziellen Interessen der EU zu schützen und die wirtschaftliche Führung des Haushalts der EU im Rahmen von ARF und Kohäsionspolitik sicherzustellen. In diesem Zusammenhang untersuchte der Hof die in den Verordnungen über die drei Instrumente enthaltenen rechtlichen Bestimmungen und deren etwaige Einschränkungen.

### **Die Konditionalitätsverordnung hat zusammen mit den spezifischen Bestimmungen der ARF und der Dachverordnung den EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips verbessert**

**27** Mit dem Inkrafttreten der Konditionalitätsverordnung im Januar 2021 erhielt die Kommission ein Instrument, das speziell darauf abzielt, die finanziellen Interessen der EU vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu schützen und die wirtschaftliche Führung des Haushalts der EU zu gewährleisten, für die die Kommission im Rahmen des jährlichen Entlastungsverfahrens letztlich die Verantwortung trägt. Wie bereits in der Stellungnahme des Hofes dargelegt, verleiht der angenommene Mechanismus der Kommission mehr Gewicht und ist direkter und terminierter als der Mechanismus nach Artikel 7 EUV.

**28** Die Konditionalitätsverordnung führt Situationen auf, die auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit hindeuten und welche Arten von Situationen ein solcher Verstoß betreffen muss, damit die Verordnung Anwendung findet. Die Verordnung ermöglicht es der Kommission auch, präventiv zu handeln, bevor die finanziellen Interessen der EU beeinträchtigt werden, und liefert dafür eine klare Rechtsgrundlage und ein klares Verfahren. So trägt die Konditionalitätsverordnung zu einem verbesserten Rahmen für den Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit bei, da sie nicht denselben Einschränkungen unterliegt wie andere Instrumente, die nicht in erster Linie auf den Schutz vor solchen Verstößen abzielen. Zwei dieser Instrumente werden in diesem Bericht behandelt: die ARF-Verordnung und die Dachverordnung.

**29** Insgesamt führt das Instrumentarium – bestehend aus der Konditionalitätsverordnung, aus rechtsstaatlichkeitsbezogenen Etappenzielen und Zielwerten im Rahmen der ARF-Verordnung und aus der die Charta der Grundrechte betreffenden zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzung gemäß der Dachverordnung – zu einem umfassenderen Rahmen für den Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Zeitraum 2021–2027. Während die Konditionalitätsverordnung jedoch alle EU-Fonds abdeckt, gelten die zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzungen der Dachverordnung nur für die acht genannten Fonds. Für die anderen EU-Fonds, wie die Fonds der Gemeinsamen Agrarpolitik, gelten sie nicht.

**30** Schließlich werden alle von der Kommission im Rahmen der Konditionalitätsverordnung vorgeschlagenen Haushaltsmaßnahmen vom Rat angenommen (mit qualifizierter Mehrheit) oder abgelehnt. Die Kommission und alle Mitgliedstaaten sind also gemeinsam für den Schutz der finanziellen Interessen der EU vor den negativen Auswirkungen von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verantwortlich (siehe Ziffer **18**).

### **Bestimmte konzeptionelle Aspekte der Konditionalitätsverordnung können Risiken für ihre wirksame Anwendung bergen**

**In der Konditionalitätsverordnung ist nicht festgelegt, was einen hinreichend unmittelbaren Zusammenhang zwischen Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und den finanziellen Interessen der EU darstellt**

**31** Die Voraussetzung, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Führung des Haushalts der EU oder den Schutz der finanziellen Interessen der EU "hinreichend unmittelbar" beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen müssen, ist ein wichtiger Aspekt, hinsichtlich dessen sich die endgültigen Bestimmungen der Konditionalitätsverordnung von dem Vorschlag unterscheiden, auf den der Hof seine Stellungnahme gestützt hat<sup>23</sup>. Da die Verordnung keine detaillierten Kriterien für die Bewertung und Feststellung eines entsprechenden Zusammenhangs enthält, hat diese Änderung die Anwendung der Verordnung restriktiver und schwieriger gemacht als ursprünglich vorgesehen.

---

<sup>23</sup> Stellungnahme 01/2018.

### **Auf kurze Sicht könnte eine Sperrung von EU-Mitteln die Verwirklichung der politischen Ziele der EU behindern**

**32** Die in der Konditionalitätsverordnung festgelegten Haushaltsmaßnahmen umfassen die Aussetzung von Mittelbindungen und Zahlungen sowie das Verbot des Eingehens neuer rechtlicher Verpflichtungen und des Abschlusses neuer Vereinbarungen über Darlehen oder andere Instrumente. In der Verordnung ist klargelegt, dass Haushaltsmaßnahmen den Mitgliedstaat nicht von seinen Verpflichtungen gegenüber Endempfängern oder Begünstigten im Rahmen des entsprechenden Programms befreien. Bei geteilter Mittelverwaltung muss der Mitgliedstaat darüber Bericht erstatten, wie er seinen Verpflichtungen gegenüber Endempfängern oder Begünstigten nachkommt.

**33** Letztlich liegt es in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, die Rechtsstaatlichkeit zu wahren und allen ihren bestehenden rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Dies kann nicht Aufgabe der Kommission sein. Eine etwaige kurzfristige Folge solcher Haushaltsmaßnahmen besteht jedoch darin, dass die nationalen Behörden unter Umständen nicht über die finanziellen oder rechtlichen Möglichkeiten verfügen, Programme in gleicher Weise durchzuführen, wie dies mit Unterstützung durch die EU der Fall wäre. Wenn ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, kann dies die Verwirklichung der Ziele der EU wie den sozialen und territorialen Zusammenhalt und die berufliche und persönliche Entwicklung von in Ausbildung befindlichen Menschen beeinträchtigen, was auf kurze Sicht negative Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger der EU haben könnte. So sind etwa Studierende möglicherweise nicht in der Lage, am Austauschprogramm Erasmus+ teilzunehmen.

### **Die Kommission arbeitet noch am Aufbau der Verwaltungskapazitäten, die für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung erforderlich sind**

**34** Der Hof untersuchte die Maßnahmen, die die Kommission zur Anwendung der Konditionalitätsverordnung ergriffen hat. Insbesondere befasste er sich damit, wie die Kommission Leitlinien für die Ermittlung und Bewertung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ausgearbeitet hat und ob sie dies zeitnah getan hat. Neben den verfahrenstechnischen Aspekten bewertete der Hof auch, ob angemessene Personalressourcen zugewiesen wurden und ob ein wirksames Fallbearbeitungssystem zum Einsatz kam, um die Konditionalitätsverordnung wirksam anzuwenden.

## Die Kommission hat zeitnah mit der Ausarbeitung von Leitlinien begonnen

**35** Die Kommission begann Anfang 2021 mit ihrer internen Arbeit im Hinblick auf die konkrete Anwendung der Konditionalitätsverordnung. Der erste Entwurf der offiziellen Leitlinien wurde im März 2021 fertiggestellt; die Leitlinien wurden dann am 18. März 2022 veröffentlicht<sup>24</sup>. Mit der – nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom Februar 2022<sup>25</sup> erfolgten – Veröffentlichung ihrer Leitlinien unterrichtete die Kommission alle Interessenträger darüber, wie sie die Konditionalitätsverordnung objektiv, fair, unparteiisch und faktenbasiert anwenden sowie ein ordnungsgemäßes Verfahren, Nichtdiskriminierung und die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten sicherstellen würde. Die Veröffentlichung dieser Leitlinien war eine Voraussetzung für die politische Einigung der Mitgliedstaaten über die Annahme der Konditionalitätsverordnung<sup>26</sup>.

**36** Darüber hinaus arbeitete die Kommission eine Reihe interner Anweisungen für das Personal (im Folgenden "interne Leitfäden") aus, die verschiedene Dokumente wie einen Vermerk zur Methodik, eine Checkliste für die Erstellung von Fällen, Diagramme zum Arbeitsablauf und zum Lebenszyklus von Fällen sowie interne Verfahrensvorschriften für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung beinhalten. Die erste Fassung wurde im Dezember 2021 fertiggestellt; die Fassungen werden regelmäßig aktualisiert, zuletzt war dies im Mai 2022 (d. h. in dem von dieser Prüfung abgedeckten Zeitraum) der Fall.

---

<sup>24</sup> Leitlinien der Kommission für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung, [2022/C 123/02](#).

<sup>25</sup> Urteil vom 16. Februar 2022, *Ungarn gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, [C-156/21](#), [EU:C:2022:97](#), und Urteil vom 16. Februar 2022, *Republik Polen gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, [C-157/21](#), [EU:C:2022:98](#).

<sup>26</sup> [Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates](#), 10./11. Dezember 2020, Teil I Nummer 2 Buchstaben b und c.

**37** Die veröffentlichten Leitlinien und internen Leitfäden decken zusammen alle erforderlichen Verfahrensschritte (siehe [Anhang II](#)) in unterschiedlicher Detailtiefe ab. Sie erfüllen insofern die grundlegenden Anforderungen der Konditionalitätsverordnung, als sie den Bediensteten der Kommission Anweisungen an die Hand geben, wie eine gründliche qualitative Bewertung auf objektive, unparteiische und faire Weise durchzuführen ist. In ihnen wird auch auf mögliche Informationsquellen für die Ermittlung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten hingewiesen, und zwar auf Grundlage der in der Verordnung enthaltenen indikativen Liste<sup>27</sup>. Gemäß den internen Leitfäden sind diese Informationsquellen jedoch auf Einzelfallbasis und nicht systematisch für alle Mitgliedstaaten zu konsultieren.

### **Den Leitlinien der Kommission mangelt es an Klarheit in Bezug auf bestimmte Aspekte**

**38** Insgesamt ist der Hof der Auffassung, dass die internen Leitfäden und die veröffentlichten Leitlinien zusammengenommen in einigen Bereichen nicht detailliert genug sind, als dass sie den Kommissionsbediensteten Orientierungshilfe geben könnten. Insbesondere decken sie bestimmte Schlüsselaspekte nicht so detailliert ab, dass eine einheitliche und wirksame Anwendung der Konditionalitätsverordnung in allen Mitgliedstaaten und allen Situationen, auf die sie anwendbar sein könnte, gewährleistet wäre:

- Sie bieten keinen ausreichenden Rat dahin gehend, wie beurteilt werden kann, ob ein hinreichend unmittelbarer Zusammenhang zwischen Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und Risiken für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der EU oder den Schutz der finanziellen Interessen der EU besteht. In den veröffentlichten Leitlinien heißt es, dass ein "echter" oder "tatsächlicher" Zusammenhang bestehen sollte<sup>28</sup>. In den internen Leitfäden wird lediglich darauf hingewiesen, dass von dem Vorliegen eines solchen hinreichend unmittelbaren Zusammenhangs ausgegangen werden kann, wenn ähnliche Situationen oder Verhaltensweisen in der Vergangenheit Auswirkungen auf den EU-Haushalt hatten. Sie enthalten ferner nicht genügend Hinweise darauf, welche Art von Bedrohungen für die Unabhängigkeit der Justiz einen hinreichend unmittelbaren Zusammenhang begründen könnte.

---

<sup>27</sup> Erwägungsgrund 16 der Konditionalitätsverordnung.

<sup>28</sup> Nummer 33 der Leitlinien.

- In ihnen wird nicht angemessen dargelegt, wie die Kommission bei der Bewertung von Fällen im Rahmen der Konditionalitätsverordnung einen proaktiven Ansatz gewährleisten wird.
- Sie enthalten keinen ausreichenden Rat dazu, wie die begrenzte Anzahl an Haushaltsmaßnahmen, die im Rahmen der Konditionalitätsverordnung möglich ist, genutzt werden kann, um Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, bei denen ein hinreichend unmittelbarer Zusammenhang mit Risiken für die Eigenmittel der EU wie Mehrwertsteuer- und Zolleinnahmen besteht, wirksam zu bekämpfen.
- Sie enthalten nur wenige Informationen darüber, wie die Wirksamkeit von Haushalts- und Abhilfemaßnahmen bewertet werden kann.

**39** Was die Komplementarität mit anderen Instrumenten anbelangt, so enthalten sowohl die veröffentlichten Leitlinien als auch die internen Leitfäden einige Anweisungen dazu, wie die Anwendung der Konditionalitätsverordnung mit Blick auf andere Instrumente, wie etwa die durch die ARF-Verordnung und die Dachverordnung gebotenen Möglichkeiten, zu rechtfertigen ist. Zentrale Aspekte wie ihren Anwendungsbereich, mögliche Maßnahmen oder das anzuwendende Annahmeverfahren umfassen sie jedoch nicht. Das Fehlen detaillierter Orientierungshilfe zu diesen Fragen kann die einheitliche Anwendung aller verfügbaren Instrumente durch die Kommission beeinträchtigen und macht es schwierig, die Entscheidung zu rechtfertigen, ein spezifisches Instrument oder mehrere Instrumente zur Bewältigung bestimmter Herausforderungen einzusetzen.

### **Die Kommission muss ihre Verwaltungskapazitäten noch ausbauen, um die Konditionalitätsverordnung wirksam anzuwenden**

**40** Innerhalb der Kommission liegt die Zuständigkeit für die Durchführung der Konditionalitätsverordnung bei der Generaldirektion Haushalt (GD BUDG). Mit Stand Februar 2023 hatte die Kommission 10 Personen in der GD BUDG direkt und dauerhaft für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung abgestellt. Nach Auffassung der Kommission entsprechen diese 10 Personen unter Berücksichtigung ihrer sonstigen Zuständigkeiten fünf Vollzeitkräften. Darüber hinaus tragen weitere Bedienstete in anderen Kommissionsdienststellen bei Bedarf indirekt zu der entsprechenden Arbeit bei.

**41** Die Kommission nahm keine vorherige Bewertung der für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung erforderlichen Anzahl von Personen vor. Der Hof stellte fest, dass der derzeitige Personalbestand für eine eingehende Prüfung der Lage der Rechtsstaatlichkeit in allen 27 Mitgliedstaaten oder für die erforderlichen Folgemaßnahmen unzureichend erscheint.

**42** Darüber hinaus erfordert die transparente und kohärente Anwendung der Konditionalitätsverordnung auf alle Mitgliedstaaten ein wirksames IT-Fallbearbeitungssystem, um die ergriffenen Maßnahmen zu verwalten und zu dokumentieren. Ein solches System sollte es ermöglichen, die erhaltenen Informationen zu dokumentieren, den Zugang zu diesen Informationen zu kontrollieren und Handlungen elektronisch vorzunehmen, und es sollte eine systematische interne und externe Aufsicht durch die zuständigen Behörden (Gerichtshof, Europäischer Bürgerbeauftragter und Europäischer Rechnungshof) ermöglichen.

**43** Die Kommission hat 2021 damit begonnen, die technischen Spezifikationen dafür festzulegen, dass ein bestehendes Fallbearbeitungssystem so angepasst werden kann, dass darin Dokumente im Zusammenhang mit der Verwaltung des in der Konditionalitätsverordnung festgelegten Verfahrens erfasst werden können. Zum Zeitpunkt der Prüfungsarbeiten des Hofes war das System ("CASE@EC for RoLC") zwar in der Lage, Dokumente zu erfassen, die tägliche Arbeit und Entscheidungsfindung bei der Anwendung der Konditionalitätsverordnung erleichterte es jedoch noch nicht. Dadurch ist es schwieriger, die Verordnung kohärent und effizient anzuwenden. Zudem sollte das System plangemäß nicht vor Herbst 2023 voll funktionsfähig sein.

### **Die Kommission ermittelte Herausforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, bewertete und dokumentierte deren potenzielle Auswirkungen jedoch nicht systematisch**

**44** Der Hof prüfte, ob mit den von der Kommission genutzten Informationsquellen und eingerichteten Verfahren Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten wirksam ermittelt wurden und ob die Kommission die möglichen Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU konsequent bewertet. Dabei handelt es sich um einen kontinuierlichen Prozess, der systematisch für alle Mitgliedstaaten durchzuführen ist.

## Ermittlung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten: Jahresbericht über die Rechtsstaatlichkeit als wichtigste Informationsquelle

**45** Die Kommission veröffentlichte ihren ersten Jahresbericht über die Rechtsstaatlichkeit im September 2020, kurz vor der Annahme der Konditionalitätsverordnung. Seitdem wurden drei weitere Ausgaben veröffentlicht: im Juli 2021, im Juli 2022 und Juli 2023. Die Berichte stützen sich auf eine Vielzahl von Quellen. Seit 2022 enthalten die Berichte Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Seit 2023 enthalten die Berichte auch Angaben dazu, inwieweit die Empfehlungen umgesetzt wurden. Der Hof hat die jährliche Berichterstattung der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit analysiert. Die Analyse wird in einem separaten Bericht veröffentlicht<sup>29</sup>.

**46** Bislang ist der Jahresbericht über die Rechtsstaatlichkeit die wichtigste Informationsquelle, die die Kommission für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung verwendet. In den Länderkapiteln dieses Jahresberichts werden für alle 27 Mitgliedstaaten die Herausforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit dargelegt. Die Kommission erstellt diese Berichte auf der Grundlage eines kontinuierlichen Dialogs mit den Mitgliedstaaten und stützt sich auf eine Vielzahl zusätzlicher Quellen<sup>30</sup>, einschließlich der in der Konditionalitätsverordnung genannten Quellen.

**47** Nach Angaben der Kommission erhielt diese für ihren Bericht 2023 rund 250 horizontale und länderspezifische Beiträge von einer Vielzahl von Stellen, darunter EU-Agenturen, europäische Netzwerke, nationale und europäische Organisationen der Zivilgesellschaft und Berufsverbände sowie internationale und europäische Organisationen. Außerdem organisierte die Kommission mehr als 530 Online-Sitzungen mit nationalen Behörden, unabhängigen Stellen und Interessenträgern, darunter Organisationen der Zivilgesellschaft. Der Jahresbericht über die Rechtsstaatlichkeit dient als wichtige Grundlage für die Ermittlung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen der Konditionalitätsverordnung, auch wenn dies nicht sein vorrangiges Ziel ist.

---

<sup>29</sup> Analyse 02/2024: "Berichterstattung der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit".

<sup>30</sup> Europäische Kommission, [Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report](#).

## **Es war nicht klar, warum und wann die Kommission andere Quellen verwendete**

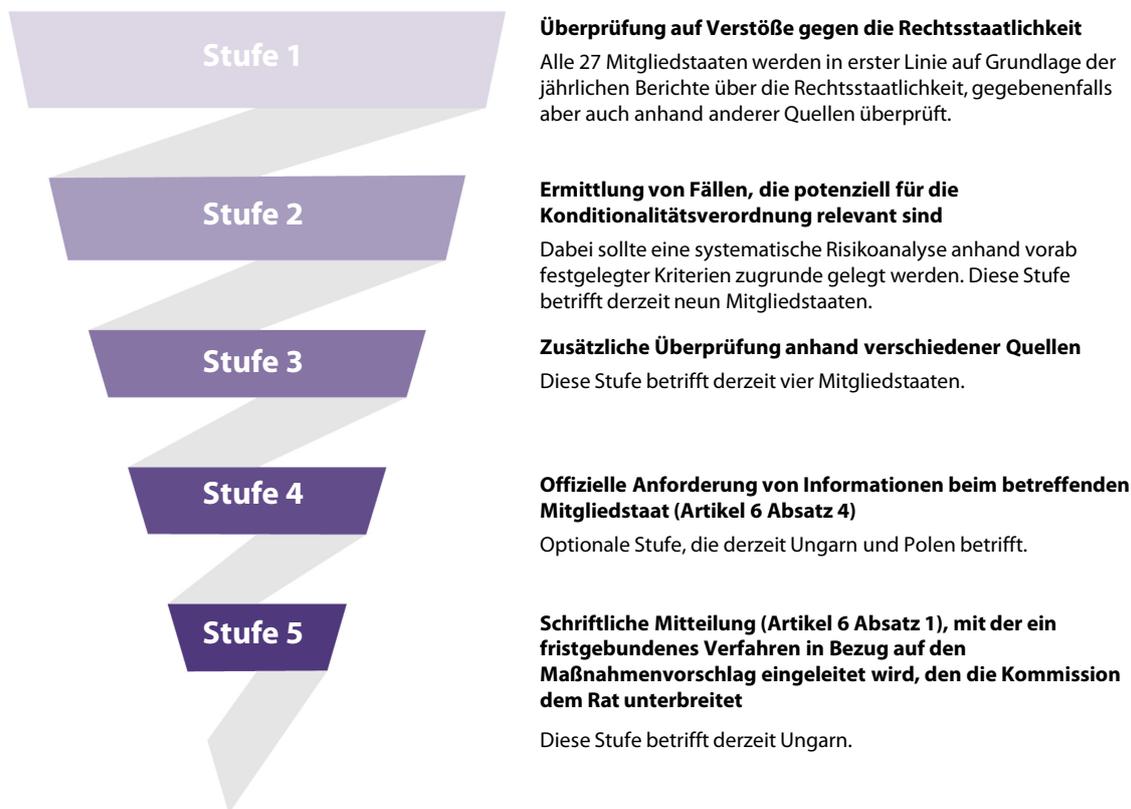
**48** Zusätzlich zu den Jahresberichten über die Rechtsstaatlichkeit holte die Kommission Informationen aus allen in der Konditionalitätsverordnung genannten Quellen ein, mit Ausnahme der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, die für die sechs Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes nicht konsultiert wurde.

**49** Was die Nutzung der in den Leitlinien der Kommission genannten zusätzlichen Informationsquellen anbelangt, so prüfte die Kommission Vorwürfe und Beschwerden hinsichtlich einiger Mitgliedstaaten, um potenzielle Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu ermitteln, und erlangte im Falle eines Mitgliedstaats Nachweise im Wege einer externen Studie. Der Hof stellte jedoch auch fest, dass die Verwendung solcher ergänzenden Informationen in Bezug auf die sechs Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes unterschiedlich war, und die Kommission legte während der Prüfung keine Gründe für die Anwendung eines solchen einzelfallbezogenen Ansatzes dar.

## **Die Kommission hat ihr Stufenkonzept für die Bewertung der potenziellen Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU nicht ausreichend dokumentiert**

**50** Auch wenn es nicht formalisiert ist, wendet die Kommission in der Praxis ein Stufenkonzept an, um Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu ermitteln und die möglichen Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU zu bewerten. Hinsichtlich der Anwendung der Konditionalitätsverordnung stellte der Hof fünf unterschiedliche Stufen fest, wobei auf der letzten Stufe das fristgebundene Verfahren (mit einer Dauer von fünf bis neun Monaten) durch eine Mitteilung an den betreffenden Mitgliedstaat gemäß Artikel 6 Absatz 1 eingeleitet wird. Siehe [Abbildung 2](#).

## Abbildung 2 – Stufenkonzept bei der Anwendung der Konditionalitätsverordnung



Quelle: Analyse des internen Arbeitsprozesses der Kommission durch den Hof.

**51** Bis zum Abschluss der Prüfungsarbeiten des Hofes hatte die Kommission eine erste Überprüfung aller 27 Mitgliedstaaten auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit durchgeführt. In deren Rahmen hatte sie bei neun Mitgliedstaaten potenzielle Probleme ermittelt und begonnen zu prüfen, ob es sich dabei um Fälle im Sinne der Konditionalitätsverordnung handeln könnte. Anschließend führte sie in Bezug auf vier Mitgliedstaaten eine eingehendere Analyse sowie weitere Untersuchungen durch. Mit Stand September 2023 hatte die Kommission offizielle Maßnahmen nach Artikel 6 Absatz 4 der Konditionalitätsverordnung im Hinblick auf Ungarn und Polen ergriffen (Stufe 4) und das Verfahren nach Artikel 6 Absatz 1 im Hinblick auf Ungarn eingeleitet (Stufe 5).

**52** Grundsätzlich steht dieses Stufenkonzept im Einklang mit der Konditionalitätsverordnung. Der Hof ist jedoch der Auffassung, dass die Kommission ihre Kriterien für den Übergang von einer Stufe zur nächsten näher erläutern sollte. Dies hat sie bislang nicht getan.

**53** Die Analyse des Hofes ergab, dass der Prozess der Entscheidung darüber, in welchen Fällen die nächste Bewertungsstufe eingeleitet und in welchen eine eingehendere Analyse durchgeführt werden sollte, nicht dokumentiert wurde. Der Hof erlangte keine Nachweise darüber, wie die Kommission systematische Risikoanalysen vornahm, um ihre Entscheidungen zu untermauern.

**54** Obwohl beispielsweise im Jahresbericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit bei allen 27 Mitgliedstaaten einige Herausforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit festgestellt worden waren, hatte die Kommission in Bezug auf zwei der sechs Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes keine spezifischen Maßnahmen im Rahmen der Konditionalitätsverordnung ergriffen, um weiter mögliche Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu ermitteln. Sie hatte auch keinerlei Bewertung der Frage dokumentiert, ob die ermittelten Herausforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU haben. Im Falle Polens hat die Kommission die Antworten der zuständigen Behörden auf ihr Auskunftsersuchen nach Artikel 6 Absatz 4 erhalten und ausgewertet. Auf dieser Grundlage gelangte sie zu der Auffassung, dass eine der möglichen Optionen darin bestehen könnte, zur nächsten Stufe überzugehen. Letztlich kam die Kommission zu dem Schluss, dass es angemessener wäre, die Situation in Bezug auf die gemäß der Konditionalitätsverordnung ermittelten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und deren mögliche Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU weiter zu beobachten.

**55** Die Kommission hatte ihre Bewertungen gemäß der Konditionalitätsverordnung, bei denen sie der Frage nachging, ob die finanziellen Interessen der EU konsequent und angemessen vor ermittelten potenziellen Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit geschützt wurden, im Falle von fünf der sechs Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes unzureichend dokumentiert. Eine Ausnahme bildete Ungarn; im Falle dieses Mitgliedstaats wurden Maßnahmen im Rahmen der Konditionalitätsverordnung und der beiden anderen Instrumente ergriffen.

### **Nicht abgeschlossene Reformen, die im Kooperations- und Kontrollverfahren vorgesehen waren, werden im Rahmen der derzeitigen Instrumente fortgeführt**

**56** Als Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 der EU beitraten, wurde für beide das Kooperations- und Kontrollverfahren eingerichtet (siehe **Kasten 1**). Die Kommission legte sechs Vorgaben für Bulgarien<sup>31</sup> und vier für Rumänien<sup>32</sup> fest, um deren Fortschritte in Bereichen zu bewerten, die für die Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit von großer Bedeutung sind. Im Jahr 2017 veröffentlichte die Kommission zwei Berichte, in denen sie näher darlegte, welche Anforderungen sie im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens an Bulgarien<sup>33</sup> und Rumänien<sup>34</sup> stellt.

**57** Im September 2023 beschloss die Kommission, das Kooperations- und Kontrollverfahren für Bulgarien und Rumänien förmlich einzustellen<sup>35</sup>. Der Hof stellt jedoch Folgendes fest:

- Seit 2019 wurden für Bulgarien keine weiteren Berichte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens erstellt, da die Kommission der Auffassung war, dass Bulgarien bei der Erfüllung der zum Zeitpunkt des EU-Beitritts

---

<sup>31</sup> Entscheidung der Kommission zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Bulgariens, [2006/929/EG](#).

<sup>32</sup> Entscheidung der Kommission zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens, [2006/928/EG](#).

<sup>33</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, [COM\(2017\) 750 final](#).

<sup>34</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, [COM\(2017\) 44 final](#).

<sup>35</sup> Siehe Fußnote <sup>6</sup>.

eingegangenen Verpflichtungen ausreichende Fortschritte erzielt hatte<sup>36</sup>. Dabei hat die Kommission selbst eingeräumt, dass Bulgarien seine Reformen fortsetzen muss<sup>37</sup>. Im letzten Bericht über Rumänien wird ebenfalls eingeräumt, dass weitere Reformen erforderlich sind<sup>38</sup>.

- o Im jüngsten Jahresbericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit wird auf eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit den Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens hingewiesen, die weitere Maßnahmen beider Mitgliedstaaten erfordern würden<sup>39</sup>.

**58** Im Hinblick auf die Konditionalitätsverordnung stellte der Hof fest, dass die Kommission weder ihre Bewertungen für Bulgarien und Rumänien zufriedenstellend dokumentiert noch die Stufe, zu der sie im Rahmen ihres Stufenkonzepts übergehen sollte, festgelegt hatte (siehe [Abbildung 2](#)). Der Hof stellte jedoch fest, dass in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen Bulgariens und Rumäniens einige Etappenziele und Zielwerte in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit enthalten sind, die für die Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens relevant sind (siehe [Anhang III](#)).

---

<sup>36</sup> Europäische Kommission, [Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens](#), 22. Oktober 2019, S. 13.

<sup>37</sup> Ebd.

<sup>38</sup> Europäische Kommission, [Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens](#), 22. November 2022, S. 13.

<sup>39</sup> [Anhang zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023](#), S. 2 für Bulgarien und S. 31 für Rumänien.

## Die Entscheidung der Kommission, Instrumente zum Schutz der finanziellen Interessen der EU zu nutzen (oder nicht), beruhte nicht auf gut dokumentierten Kriterien

**59** Die Konditionalitätsverordnung ist zwar die einzige Verordnung, die dem besonderen Zweck dient, die finanziellen Interessen der EU vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu schützen, doch können die ARF-Verordnung und die Dachverordnung ebenfalls einen Beitrag dazu leisten (siehe Ziffer **12**). Formell kann die Kommission die Konditionalitätsverordnung nur anwenden, wenn sie der Auffassung ist, dass andere Verfahren den EU-Haushalt weniger wirksam schützen<sup>40</sup>. Daher müssen – auch wenn es diesbezüglich keine ausdrückliche rechtliche Verpflichtung gibt – diese Verordnungen so angewandt werden, dass sie einander ergänzen, um die finanziellen Interessen der EU so wirksam wie möglich zu schützen. Im Folgenden bewertet der Hof die Maßnahmen, die die Kommission im Rahmen der ARF-Verordnung, der Dachverordnung und der Konditionalitätsverordnung ergriffen hat.

### Bei jedem der sechs Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes wandte die Kommission mindestens eines der drei Instrumente an

**60** In einer Reihe von Fällen machte die Kommission in dem von dieser Prüfung abgedeckten Zeitraum von ihren Vorrechten im Rahmen der ARF-Verordnung und – hinsichtlich der Fonds der Kohäsionspolitik – im Rahmen der Dachverordnung Gebrauch, um Herausforderungen für die Rechtsstaatlichkeit und Mängel in den nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystemen für diese EU-Fonds anzugehen.

**61** Bei jedem der sechs Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes (Bulgarien, Griechenland, Ungarn, Italien, Polen und Rumänien) wandte die Kommission mindestens eines der Instrumente an. **Tabelle 1** enthält einen Überblick über die spezifischen Maßnahmen, die in Bezug auf die einzelnen Mitgliedstaaten ergriffen wurden.

---

<sup>40</sup> Artikel 6 Absatz 1 der Konditionalitätsverordnung.

**Tabelle 1 – Maßnahmen, die im Rahmen der drei Instrumente in Bezug auf die Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes ergriffen wurden**

Land	Instrument	Maßnahme
Bulgarien	<b>Konditionalitätsverordnung</b>	Keine Maßnahmen.
	<b>Dachverordnung</b>	Die Charta der Grundrechte wird als wirksam angewandt und umgesetzt betrachtet.
	<b>ARF</b>	Der Hof ermittelte 13 Etappenziele in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit, wobei das letzte Etappenziel bis zum 1. Quartal 2026 zu erreichen ist.  Es gab drei "Super-Etappenziele", die sich nicht ausschließlich auf die Rechtsstaatlichkeit bezogen und vor dem Erhalt von Zahlungen zu erreichen waren. Die Kommission hat diese Ziele als zufriedenstellend erreicht bewertet.
Griechenland	<b>Konditionalitätsverordnung</b>	Keine Maßnahmen.
	<b>Dachverordnung</b>	Die Charta der Grundrechte wird als wirksam angewandt und umgesetzt betrachtet.
	<b>ARF</b>	Der Hof ermittelte 5 Etappenziele in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit, wobei das letzte Etappenziel bis zum 4. Quartal 2022 zu erreichen war.  Es gab ein "Super-Etappenziel", das vor dem Erhalt von Zahlungen zu erreichen war und das die Kommission als zufriedenstellend erreicht bewertet hat.

Land	Instrument	Maßnahme
Ungarn	<b>Konditionalitätsverordnung</b>	<p>Es wurden Maßnahmen vorgeschlagen, die mit einigen Änderungen vom Rat gebilligt wurden.</p> <p>Aussetzung von 55 % (6,4 Milliarden Euro) der Mittelbindungen für drei kohäsionspolitische Programme sowie Verbot, im Rahmen der direkten oder indirekten Mittelverwaltung rechtliche Verpflichtungen mit Trusts von öffentlichem Interesse und von ihnen unterhaltenen Einrichtungen einzugehen.</p>
	<b>Dachverordnung</b>	<p>Bis Mitte Dezember 2023 wurden die zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzungen nicht erfüllt, wodurch die künftige Erstattung von EU-Mitteln in Höhe von fast 22 Milliarden Euro blockiert wurde. Vorauszahlungen und technische Hilfe waren nicht betroffen; 0,6 Milliarden Euro wurden ausgezahlt.</p> <p>Nach ihrem Beschluss vom 13. Dezember 2023, der sich auf die Erfüllung der dritten zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzung im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Justiz bezog, kündigte die Kommission an, dass Ungarn Erstattungen von bis zu etwa 10,2 Milliarden Euro beantragen könne.</p>
	<b>ARF</b>	<p>Der Hof ermittelte 31 Etappenziele in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit, wobei das letzte Etappenziel bis zum 1. Quartal 2026 zu erreichen ist.</p> <p>Vor der ersten Zahlung waren 27 "Super-Etappenziele" zu erreichen, darunter die Etappenziele, die sich nach Auffassung sowohl der Kommission als auch des Hofes auf die Rechtsstaatlichkeit beziehen. Die Kommission hat diese Etappenziele noch nicht bewertet.</p> <p>Gesamtbetrag im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans: 6,5 Milliarden Euro in Form von Finanzhilfen und 3,9 Milliarden Euro in Form von Darlehen, einschließlich Vorauszahlungen in Höhe von 0,9 Milliarden Euro, für die die "Super-Etappenziele" nicht gelten.</p>

Land	Instrument	Maßnahme
Italien	<b>Konditionalitätsverordnung</b>	Keine Maßnahmen.
	<b>Dachverordnung</b>	Die Charta der Grundrechte wird als wirksam angewandt und umgesetzt betrachtet.
	<b>ARF</b>	<p>Der Hof ermittelte 18 Etappenziele in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit, wobei das letzte Etappenziel bis zum 2. Quartal 2026 zu erreichen ist.</p> <p>Es gab ein "Super-Etappenziel", das vor dem Erhalt von Zahlungen zu erreichen war und das die Kommission als zufriedenstellend erreicht bewertet hat.</p>
Polen	<b>Konditionalitätsverordnung</b>	Anforderung von Informationen nach Artikel 6 Absatz 4 im November 2022.
	<b>Dachverordnung</b>	Nichterfüllung der zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzungen, wodurch die künftige Erstattung von EU-Mitteln in Höhe von 74,1 Milliarden Euro blockiert wurde. Die Vorauszahlung war nicht betroffen; 1,7 Milliarden Euro wurden ausgezahlt.
	<b>ARF</b>	<p>Der Hof ermittelte sieben Etappenziele in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit, die während der Programmdurchführung zu erreichen sind, das letzte davon bis zum 2. Quartal 2026.</p> <p>Vor der ersten Zahlung waren drei "Super-Etappenziele" zu erreichen, darunter die Etappenziele, die sich nach Auffassung sowohl der Kommission als auch des Hofes auf die Rechtsstaatlichkeit beziehen.</p> <p>Die Kommission hat diese "Super-Etappenziele" noch nicht bewertet.</p> <p>Gesamtbetrag im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans: 25,3 Milliarden Euro in Form von Finanzhilfen und 34,5 Milliarden Euro in Form von Darlehen, einschließlich Vorauszahlungen in Höhe von 5,1 Milliarden Euro, für die die "Super-Etappenziele" nicht gelten.</p>

Land	Instrument	Maßnahme
Rumänien	Konditionalitätsverordnung	Keine Maßnahmen.
	Dachverordnung	Die Charta der Grundrechte wird als wirksam angewandt und umgesetzt betrachtet.
	ARF	Der Hof ermittelte 16 Etappenziele in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit, wobei das letzte Etappenziel bis zum 2. Quartal 2026 zu erreichen ist.  Es gab zwei "Super-Etappenziele", die sich nicht ausschließlich auf die Rechtsstaatlichkeit bezogen und vor dem Erhalt von Zahlungen zu erreichen waren. Die Kommission hat diese Ziele als zufriedenstellend erreicht bewertet.

Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten der Kommission.

**62** *Anhang IV* enthält einen Überblick über die einschlägigen Bestimmungen der Dachverordnung und die diesbezügliche Lage in den sechs Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes.

### Probleme im Bereich der Rechtsstaatlichkeit wurden durch die Festlegung von Etappenzielen im Rahmen der ARF-Verordnung angegangen, jedoch nicht immer auf kohärente Art und Weise

**63** Im Rahmen der ARF mussten die Mitgliedstaaten ihre Entwürfe der Aufbau- und Resilienzpläne, einschließlich Etappenzielen und Zielwerten, der Kommission zur Bewertung vorlegen. Die Kommission musste bewerten<sup>41</sup>, ob die Aufbau- und Resilienzpläne allen oder einem wesentlichen Teil der länderspezifischen Empfehlungen oder sonstigen im Rahmen des Verfahrens des Europäischen Semesters ermittelten Herausforderungen Rechnung tragen. Darüber hinaus musste der Vorschlag der Kommission für einen Durchführungsbeschluss des Rates zur Billigung der einzelnen nationalen Aufbau- und Resilienzpläne eine Erläuterung<sup>42</sup> enthalten, wie der betreffende Aufbau- und Resilienzplan den Schutz der finanziellen Interessen der EU gewährleistet.

<sup>41</sup> Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe b der ARF-Verordnung.

<sup>42</sup> Artikel 20 Absatz 5 Buchstabe e der ARF-Verordnung.

**64** Bei der Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne überprüfte die Kommission, ob die Pläne allen oder einem wesentlichen Teil der länderspezifischen Empfehlungen Rechnung tragen. Der Hof stellte fest, dass für die meisten Probleme im Bereich der Rechtsstaatlichkeit entsprechende Etappenziele festgelegt wurden: entweder sogenannte "Super-Etappenziele", die zu erreichen waren, bevor etappenzielbezogene Zahlungen geleistet werden konnten (im Falle Ungarns und Polens), oder gewöhnliche Etappenziele, die bis zum zweiten Quartal 2026 erreicht werden müssen (Bulgarien, Griechenland, Italien und Rumänien). Neben diesen "Super-Etappenzielen" gelten für Ungarn und Polen auch gewöhnliche Etappenziele im Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Bei den von Bulgarien, Griechenland, Italien und Rumänien nicht erreichten Etappenzielen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit handelt es sich nicht um "Super-Etappenziele", sodass nicht alle von der Erreichung der Etappenziele abhängigen Zahlungen blockiert werden. Allerdings müssen diese Etappenziele erreicht werden, damit die Zahlungen vollständig erfolgen können.

**65** In den Fällen, in denen die Kommission bei ihrer Bewertung der Konzeption der Verwaltungs- und Kontrollsysteme Mängel feststellte, genehmigte sie Korrektur-Etappenziele zur Beseitigung dieser Mängel. Gemäß den Leitlinien der Kommission sollten Etappenziele zur Beseitigung von Mängeln in den nationalen Kontrollsystemen, die der wirksamen Aufdeckung, Verhütung und Behebung von Betrug und Korruption dienen, vor dem ersten Zahlungsantrag erreicht werden. Solche "Super-Etappenziele" wurden für alle sechs Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes vorgeschlagen.

- Im Falle Ungarns enthielt der Aufbau- und Resilienzplan nach der Bewertung durch die Kommission 27 "Super-Etappenziele", die dafür sorgen, dass Zahlungen aus der ARF erst nach der Behebung der jeweiligen ermittelten Risiken geleistet werden. Von diesen "Super-Etappenzielen" beziehen sich 21 unmittelbar auf die Rechtsstaatlichkeit und betreffen die Umsetzung der 17 Abhilfemaßnahmen, die mit Ungarn im Rahmen des in der Konditionalitätsverordnung vorgesehenen Verfahrens vereinbart wurden<sup>43</sup>.
- Für Polen wurden zwei rechtsstaatlichkeitsbezogene "Super-Etappenziele" im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Justiz festgelegt, die Zahlungen aus der ARF erst ermöglichen, wenn die Etappenziele zufriedenstellend erreicht wurden.

---

<sup>43</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, [Rule of law-related "super milestones" in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland](#), Tabelle 4.

**66** Im Falle Bulgariens und Rumäniens handelt es sich jedoch bei einigen Etappenzielen in Bezug auf die Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug und Korruption – und damit in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit – lediglich um gewöhnliche Etappenziele. Einige dieser Etappenziele in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit müssen erst gegen Ende des ARF-Förderzeitraums erreicht werden. Dazu zählt beispielsweise die neue Antikorruptionsstrategie 2021 in Rumänien, die bis Ende 2025 umzusetzen ist (siehe [Anhang III](#)). Da es sich dabei um gewöhnliche Etappenziele handelt, werden ARF-Mittel für zuvor erreichte andere Etappenziele und Zielwerte bereits vorher bereitgestellt (siehe auch Ziffer [94](#)). Anhand der Dokumentation der Kommission kann der Hof nicht beurteilen, ob diese unterschiedliche Vorgehensweise gerechtfertigt war.

**67** Darüber hinaus kann die Festlegung von rechtsstaatlichkeitsbezogenen (Super- bzw. gewöhnlichen) Etappenzielen und Zielwerten im Rahmen der ARF nur einen ersten – wenn auch unverzichtbaren – Schritt darstellen. Die Kommission wird in der Folge bewerten und überwachen müssen, ob diese Etappenziele, sobald sie erreicht sind, tatsächlich zur wirksamen und nachhaltigen Bewältigung der ermittelten Herausforderungen beitragen. Dieser Prozess beginnt, sobald ein Mitgliedstaat einen Zahlungsantrag einreicht. Siehe auch Ziffern [93–95](#).

### **Bei der Genehmigung von Programmen und Programmänderungen überprüft die Kommission, ob die zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzungen erfüllt sind**

**68** Im Rahmen der Dachverordnung muss die Kommission zum Zeitpunkt der Genehmigung eines Programms oder einer Programmänderung überprüfen, ob die zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzungen erfüllt sind. Darüber hinaus muss die Kommission kontinuierlich überwachen, ob die zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzungen während des gesamten Programmplanungszeitraums erfüllt werden, und kann Kosten nur erstatten, solange diese Voraussetzungen erfüllt bleiben. Im Einklang mit der Dachverordnung überprüft die Kommission jedoch nicht vor jeder Erstattung erneut, ob die Voraussetzungen erfüllt sind. Im Bereich der Rechtsstaatlichkeit ist die dritte zielübergreifende grundlegende Voraussetzung – wonach die Mitgliedstaaten wirksame Mechanismen einrichten müssen, um die Einhaltung der Charta der Grundrechte der EU sicherzustellen – die wichtigste.

**69** Der Hof analysierte die Kriterien, anhand deren die Kommission prüft, ob ein Mitgliedstaat die rechtsstaatlichen Aspekte der Charta der Grundrechte einhält. Er stellte fest, dass diese Kriterien das ordnungsgemäße Funktionieren der Justizsysteme in den Mitgliedstaaten abdecken. Die Prävention, Aufdeckung und Behebung von systemischen Interessenkonflikten sowie Betrug und Korruption sind jedoch nicht Gegenstand der Überprüfung der Kommission im Hinblick auf die Charta der Grundrechte. Stattdessen werden betrugsbezogene Aspekte anhand der ersten zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzung überprüft, jedoch nur insoweit, als sie die Vergabe öffentlicher Aufträge betreffen.

**70** Der Hof stellt ferner fest, dass die Kommission bei der Festlegung von Kriterien, mit denen die Übereinstimmung der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme mit der Charta bewertet wird, keinen Input der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte eingeholt hat. Auch wenn die Kommission hierzu nicht rechtlich verpflichtet ist, hat sie nach Auffassung des Hofes eine Gelegenheit verpasst, das auf EU-Ebene verfügbare Fachwissen zu diesem Thema zu nutzen.

**71** Was die von der Kommission vorgenommene Prüfung der Selbstbewertungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Einhaltung der dritten zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzung betrifft, so stellte der Hof ferner Mängel bezüglich der Art und Weise fest, wie die erhaltenen Nachweise dokumentiert wurden. Dies birgt das Risiko, dass Bewertungen möglicherweise uneinheitlich durchgeführt wurden.

**72** Außerdem stellt der Hof fest, dass die Kommission gemäß der Dachverordnung nicht verpflichtet ist, eine eigene Bewertung vorzunehmen, wenn sie mit der Selbstbewertung des Mitgliedstaats, dass zielübergreifende grundlegende Voraussetzungen nicht erfüllt werden, einverstanden ist. So wird beispielsweise in der Partnerschaftsvereinbarung mit Polen vom 30. Juni 2022<sup>44</sup> und der anschließenden Selbstbewertung Polens die Schlussfolgerung gezogen, dass das Land die die Charta der Grundrechte betreffende zielübergreifende grundlegende Voraussetzung nicht erfüllt. Bei ihrer Genehmigung der operationellen Programme<sup>45</sup> stimmte die Kommission dem zu, legte aber ihre eigenen Gründe hierfür nicht offen, sondern

---

<sup>44</sup> Siehe [Partnerschaftsvereinbarung mit Polen – 2021–2027](#), Ziffer 6.

<sup>45</sup> Siehe beispielsweise den Durchführungsbeschluss der Kommission vom 18.11.2022 zur Genehmigung des Programms "European Funds for Digital Development 2021–2027", das im Rahmen des Investitionsziels für Beschäftigung und Wachstum aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in Polen unterstützt wird (CCI 2021PL16RFPR002); Referenz 4 und Artikel 3.

verwies lediglich auf die Selbstbewertung Polens. Dies könnte die künftige Überwachung der Abhilfemaßnahmen behindern, die zwischen der Kommission und Polen noch zu vereinbaren sind, da die Begründung der Kommission nicht transparent offengelegt wird. Die Kommission hat dem Hof mitgeteilt, dass sie beabsichtigt, alle Beschlüsse zur Genehmigung von Programmen im Rahmen der Dachverordnung systematisch zu veröffentlichen. Dies ist künftig besonders in Fällen wichtig, in denen die Kommission der Auffassung ist, dass eine oder mehrere zielübergreifende grundlegende Voraussetzungen (z. B. die wirksame Anwendung und Umsetzung der Charta der Grundrechte) nicht erfüllt sind.

### **Die Begründung für die Nichtanwendung der Konditionalitätsverordnung war nicht hinreichend klar und nicht gut dokumentiert**

**73** Im geprüften Zeitraum machte die Kommission von verschiedenen Instrumenten Gebrauch, um gegen die ermittelten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit vorzugehen. Vor diesem Hintergrund stellte der Hof fest, dass die Leitlinien der Kommission keine klaren Kriterien enthalten, anhand deren beurteilt werden kann, in welchen Fällen die Konditionalitätsverordnung anzuwenden ist oder nicht. Siehe Ziffer **59**.

**74** In dem einzigen Fall, in dem die Kommission die drei Instrumente kombiniert nutzte (Ungarn), wurde deren Anwendung wirksam koordiniert und hinreichend dokumentiert. In anderen Fällen jedoch dokumentierte die Kommission nicht umfassend, aus welchen Gründen sie sich dafür entschieden hatte, nicht auf die Konditionalitätsverordnung zurückzugreifen, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen. In Polen beispielsweise wurden Mittel nicht freigegeben – in einem Fall, weil eine zielübergreifende grundlegende Voraussetzung nicht erfüllt war, in anderen Fällen, weil "Super-Etappenziele" nicht erreicht wurden; die Gründe für die Nichtanwendung der Konditionalitätsverordnung wurden jedoch nicht dokumentiert.

## Der Umgang mit dem Fall Ungarn stand im Einklang mit der Konditionalitätsverordnung

**75** Im Hinblick auf den bislang einzigen Fall, in dem die Kommission die Konditionalitätsverordnung vollständig angewandt hat, untersuchte der Hof, ob sie im Einklang mit der Konditionalitätsverordnung<sup>46</sup> zunächst eine objektive, unparteiische und faire Bewertung der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und ihrer potenziellen Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU vorgenommen hat. Darüber hinaus prüfte der Hof, ob die gesetzlichen Fristen eingehalten wurden. **Anhang V** enthält einen Überblick über die Anwendung der Konditionalitätsverordnung im Falle Ungarns.

### Die Bewertung der Kommission stand im Einklang mit den Anforderungen der Konditionalitätsverordnung

**76** Am 24. November 2021 forderte die Kommission von Ungarn Informationen nach Artikel 6 Absatz 4 an. Am 16. Februar 2022 bestätigte der Europäische Gerichtshof in einem Urteil die Gültigkeit der Konditionalitätsverordnung und wies die Nichtigkeitsklagen Ungarns und Polens vollständig ab<sup>47</sup>. Am 27. April 2022 übermittelte die Kommission Ungarn eine Mitteilung nach Artikel 6 Absatz 1. Damit nahm die Kommission erstmals das Verfahren nach Artikel 6 Absatz 1 in Anspruch.

**77** Die Analyse des Hofes ergab, dass sich die Kommission bei ihrer Ermittlung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Falle Ungarns auf eine gründliche qualitative Bewertung stützte. Das Vorgehen der Kommission entsprach auch den Anforderungen der Konditionalitätsverordnung.

**78** Bei ihrer Bewertung, die zu einem Vorschlag für Haushaltsmaßnahmen führte, berücksichtigte die Kommission die Bemerkungen des betroffenen Mitgliedstaats, einschließlich der vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen. Bei der Bewertung wurden sämtliche in der Konditionalitätsverordnung genannten Kriterien berücksichtigt<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Erwägungsgrund 16 der Konditionalitätsverordnung.

<sup>47</sup> Urteil vom 16. Februar 2022, *Ungarn gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, C-156/21, EU:C:2022:97, und Urteil vom 16. Februar 2022, *Republik Polen gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, C-157/21, EU:C:2022:98.

<sup>48</sup> Erwägungsgrund 18 und Artikel 5 Absatz 3 der Konditionalitätsverordnung.

**79** Durch seine Analyse konnte der Hof bestätigen, dass die Bewertung der Kommission, ob ein hinreichend unmittelbarer Zusammenhang zwischen diesen Verstößen und den finanziellen Interessen der EU bestand, und ihr anschließender Vorschlag für Haushaltsmaßnahmen in Bezug auf drei kohäsionspolitische Programme objektiv waren und auf relevanten und zuverlässigen Informationen, einschließlich bisherigen Erfahrungen mit der Verwaltung von EU-Mitteln, beruhten. Ob die Kommission mehr Maßnahmen hätte vorschlagen müssen, fällt in ihren Ermessensspielraum. Wie in Ziffer **25** erläutert, bewertete der Hof nicht, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen ausreichen, um alle Risiken für die finanziellen Interessen der EU abzudecken.

### **Der Rat nahm seinen Durchführungsbeschluss zur Aussetzung von 55 % der EU-Mittel für drei Kohäsionsprogramme innerhalb der gesetzlichen Frist an**

**80** Nach Abschluss ihrer Bewertung legte die Kommission dem Rat am 18. September 2022 ihren Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss vor. Die Kommission schlug vor, 65 % der Mittelbindungen für drei kohäsionspolitische Programme<sup>49</sup> auszusetzen und zu verbieten, rechtliche Verpflichtungen mit Trusts von öffentlichem Interesse und von ihnen unterhaltenen Einrichtungen einzugehen.

**81** Am 15. Dezember 2022 beschloss der Rat im Zuge der Annahme der Maßnahmen, 55 % (statt 65 %) der Mittelbindungen für die drei Programme auszusetzen, die als besonders von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit betroffen gelten. Dies entsprach etwa 6,4 Milliarden Euro – 1,2 Milliarden Euro weniger als ursprünglich von der Kommission vorgeschlagen.

**82** Sowohl der Vorschlag der Kommission für einen Durchführungsbeschluss des Rates als auch die Änderung des Vorschlags durch den Rat und die Annahme des endgültigen Beschlusses erfolgten innerhalb der in der Konditionalitätsverordnung festgelegten gesetzlichen Fristen, d. h. zwischen 5 und 9 Monaten nach Übermittlung der Mitteilung gemäß Artikel 6 Absatz 1 (siehe auch [Anhang II](#)).

**83** Gleichzeitig stellt der Hof fest, dass das Europäische Parlament sein Bedauern darüber zum Ausdruck gebracht hat, "dass dem Europäischen Parlament keine ausreichenden Informationen über die Bewertung der Kommission bezüglich der

---

<sup>49</sup> Operationelles Programm Plus für Umwelt und Energieeffizienz; Operationelles Programm Plus für integrierten Verkehr; Operationelles Programm Plus zur territorialen Entwicklung und Siedlungsentwicklung.

Einhaltung der Etappenziele und Bedingungen durch die staatlichen Stellen Ungarns zur Verfügung gestellt wurden", und dass es die Kommission "an ihre rechtlichen Verpflichtungen gemäß Artikel 25 Absatz 2 der ARF-Verordnung und Artikel 8 der Konditionalitätsverordnung" erinnert hat<sup>50</sup>.

### **Die Wirksamkeit der Haushalts- und Abhilfemaßnahmen kann erst zu einem späteren Zeitpunkt bewertet werden, und es bleiben inhärente Risiken bestehen**

**84** Der Hof untersuchte, ob die Kommission alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen hatte, um beurteilen zu können, ob die finanziellen Interessen der EU durch die Haushaltsmaßnahmen und die von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Abhilfemaßnahmen im Laufe der Zeit wirksam vor den ermittelten Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit geschützt werden.

### **Auf kurze Sicht hat eine Verletzung der Rechtsstaatlichkeit nur begrenzte Haushaltsauswirkungen**

**85** Mit Stand Ende Dezember 2023 waren zwei Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes von Haushaltsmaßnahmen im Rahmen von zwei bzw. drei der Instrumente betroffen, die Gegenstand dieser Prüfung waren: Ungarn und Polen, wobei sich die potenziellen künftigen Auswirkungen auf rund 22 Milliarden Euro bzw. 134 Milliarden Euro beliefen. Siehe [Abbildung 3](#).

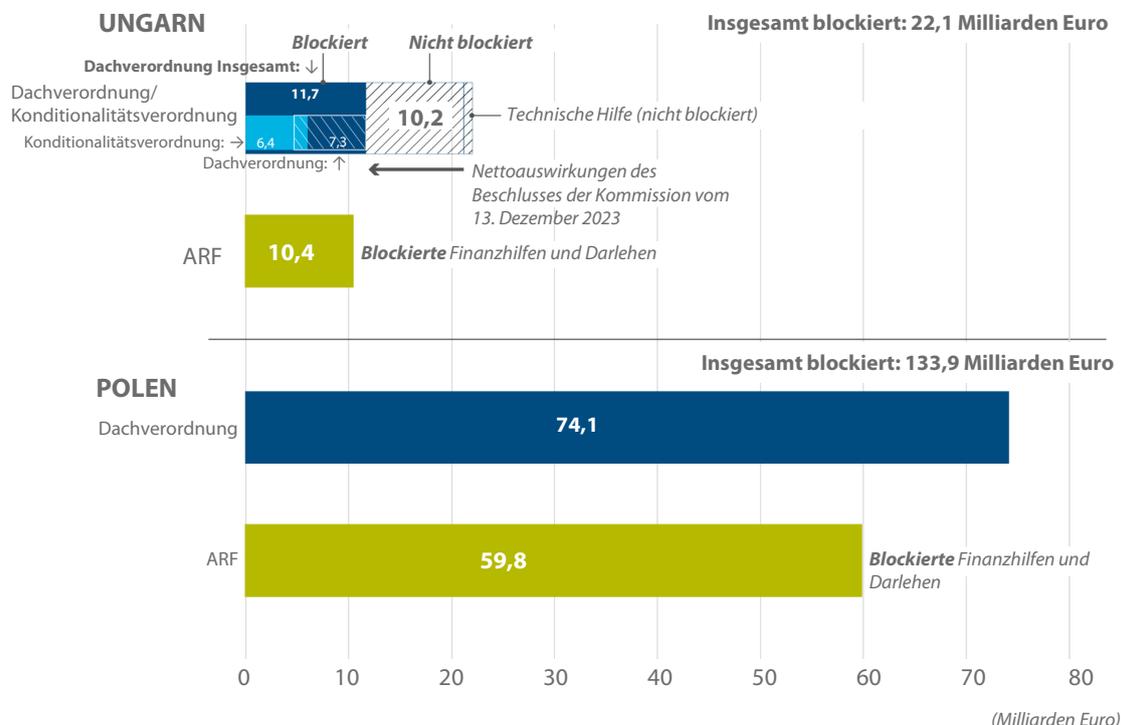
**86** Bei den Angaben für Ungarn wurde der Beschluss der Kommission vom 13. Dezember 2023 berücksichtigt, nach dem Ungarn die die Charta der Grundrechte betreffende zielübergreifende grundlegende Voraussetzung in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz erfüllt hatte<sup>51</sup>. Nach Angaben der Kommission kann Ungarn infolge dieses Beschlusses Erstattungen in Höhe von bis zu etwa 10,2 Milliarden Euro beantragen (einschließlich technischer Hilfe, die nicht von den grundlegenden Voraussetzungen betroffen ist und sich bis Mitte Dezember auf weniger als 0,5 Milliarden Euro belief). Da die Prüfungsarbeiten des Hofes bereits vor diesem Datum abgeschlossen waren, wurde dieser Beschluss zwar berücksichtigt, diesbezüglich jedoch nicht geprüft.

---

<sup>50</sup> Europäisches Parlament, [Entschließung vom 1. Juni 2023](#), Ziffer 14.

<sup>51</sup> Siehe [Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 13. Dezember 2023](#): "Kommission vertritt die Auffassung, dass Ungarns Justizreform die Mängel bei der Unabhängigkeit der Justiz behoben hat, hält aber die Maßnahmen im Rahmen der Haushaltskonditionalität aufrecht".

**Abbildung 3 – Künftige Erstattungen und Mittelbindungen, die durch die derzeitigen Maßnahmen im Rahmen der Konditionalitätsverordnung, der Dachverordnung und der ARF-Verordnung blockiert werden**

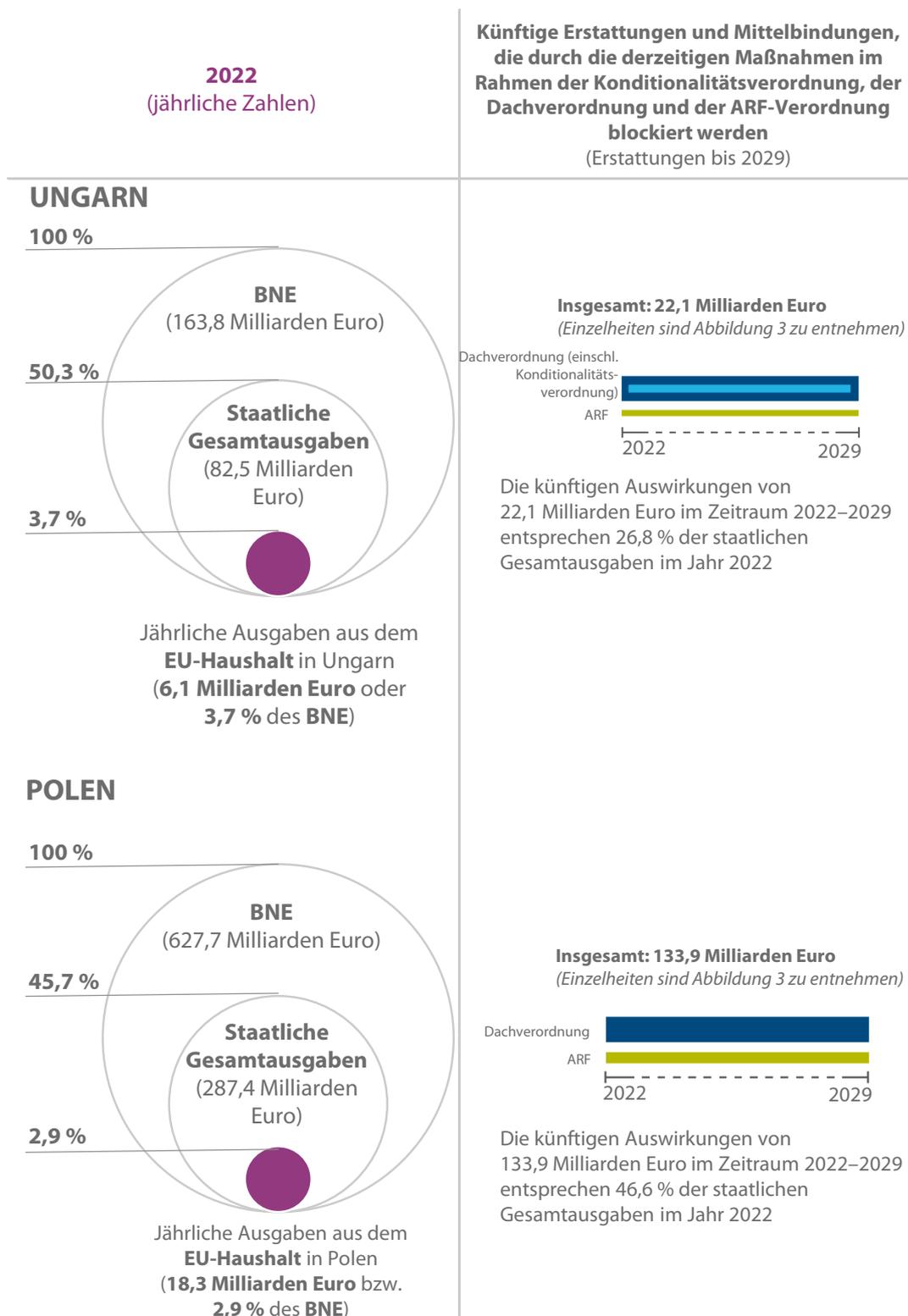


*Erläuterung:* Im Falle Ungarns sind von den im Rahmen der Konditionalitätsverordnung ausgesetzten 6,4 Milliarden Euro rund 2 Milliarden Euro gleichzeitig aufgrund der Nichterfüllung der grundlegenden Voraussetzungen der Dachverordnung blockiert und können nicht erstattet werden. Daher würden nur 4,4 Milliarden Euro freigegeben, falls Ungarn zwar die im Rahmen der Konditionalitätsverordnung festgelegten Abhilfemaßnahmen umsetzt, die grundlegenden Voraussetzungen der Dachverordnung jedoch nicht erfüllt.

*Quelle:* Analyse des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten der Kommission (Stand: Dezember 2023).

**87** Die oben genannten Beträge entsprechen den Auswirkungen der derzeitigen Maßnahmen auf künftige Zahlungen und Mittelbindungen und wurden auf der Grundlage der bis Ende Dezember 2023 angenommenen Aufbau- und Resilienzpläne und kohäsionspolitischen Programme sowie unter der Annahme, dass die Maßnahmen bis zum Ende des Jahrzehnts in Kraft bleiben, ermittelt. Diese künftigen Auswirkungen bis Ende des Jahrzehnts entsprechen rund 27 % der ungarischen und rund 47 % der polnischen staatlichen Gesamtausgaben im Jahr 2022. **Abbildung 4** zeigt diese künftigen Beträge jeweils im Verhältnis zum jeweiligen Bruttonationaleinkommen (BNE) der beiden Mitgliedstaaten, zu deren staatlichen Gesamtausgaben sowie zu den jeweiligen Ausgaben des EU-Haushalts für die beiden Länder.

**Abbildung 4 – Größenordnung der derzeitigen Maßnahmen im Rahmen der Konditionalitätsverordnung, der Dachverordnung und der ARF-Verordnung**



Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten der Kommission (Stand: Dezember 2023) und Daten von Eurostat (Stand: Oktober 2023). Der jährliche EU-Haushalt umfasst die EU-Ausgaben, die 2022 in den betreffenden Mitgliedstaaten im Rahmen der MFR-Programme getätigt wurden.

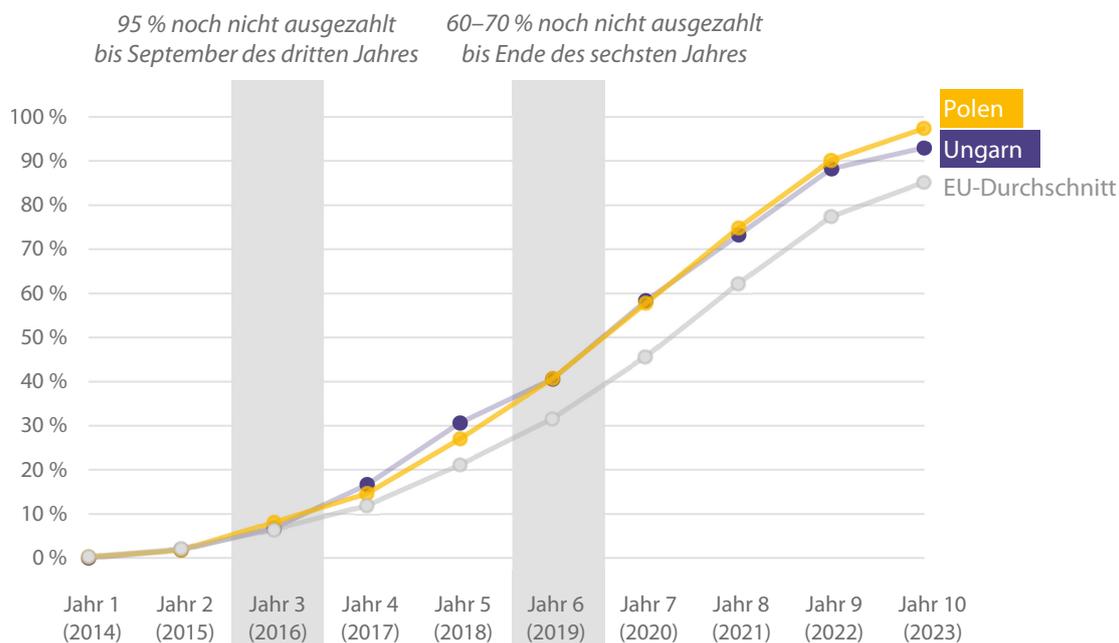
**88** Auf kurze Sicht sind die direkten Auswirkungen auf die Haushalte Ungarns und Polens jedoch viel geringer, als diese Zahlen möglicherweise nahelegen:

- o Erstens sind Vorauszahlungen nicht von den Haushaltsmaßnahmen betroffen. Für die Programme der Dachverordnung im Zeitraum 2021–2027 erhielt Ungarn Vorauszahlungen in Höhe von 0,5 Milliarden Euro und Polen Vorauszahlungen in Höhe von 1,7 Milliarden Euro. Im Rahmen der jüngsten ARF-Programme, die 2023 angenommen wurden, können Ungarn und Polen zudem Vorauszahlungen in Höhe von 0,9 Milliarden Euro bzw. 5,1 Milliarden Euro erhalten. Ein Teil dieser Vorauszahlungen muss aber möglicherweise wiedereingezogen werden.
- o Zweitens betrifft ein Großteil dieser Beträge nur künftige Zahlungen, d. h. Zahlungen, die auch unter normalen Umständen (ohne Haushaltsmaßnahmen) noch nicht erfolgt wären. Bis Mitte Dezember 2023 hatte Polen noch keine Anträge auf Zahlungen aus der ARF oder auf Erstattung von Kohäsionsausgaben gestellt. Ungarn hat im Rahmen der Dachverordnung Anträge auf Zahlungen in Höhe von insgesamt 0,3 Milliarden Euro gestellt. Es ist nicht möglich, unmittelbar festzustellen, ob zusätzliche Zahlungsanträge gestellt worden wären, wenn es keine Haushaltsmaßnahmen gegeben hätte. Darüber hinaus würden die meisten künftigen Zahlungen, selbst wenn sie freigegeben würden, nicht in naher Zukunft erfolgen, sondern bis zum Ende des Jahrzehnts (im Falle des MFR) bzw. bis 2026 (im Falle der ARF).

**89** Was den MFR betrifft, so stellen die Mitgliedstaaten in den ersten Jahren eines bestimmten MFR-Zeitraums in der Regel nur in geringem Umfang Zahlungsanträge, und ein erheblicher Teil der Kohäsionszahlungen wird erst gegen Ende des Förderzeitraums geleistet. Was die Dachverordnung anbelangt, so ist Folgendes festzustellen:

- o Wie [Abbildung 5](#) zu entnehmen ist, hatten Ungarn und Polen bis September 2016, d. h. bis zum gleichen Zeitpunkt im MFR-Zeitraum 2014–2020, etwa 5 % ihrer jeweiligen Gesamtzuweisungen erhalten, was dem EU-Durchschnitt entspricht. Bis zum Ende des sechsten Jahres des MFR-Zeitraums hatten Ungarn und Polen jeweils etwa 40 % ihrer jeweiligen Zuweisungen erhalten, während dieser Prozentsatz im EU-Durchschnitt bei 30 % lag.
- o Bislang ist die Zahlungsquote für den MFR 2021–2027 sogar niedriger. Bei den drei wichtigsten Fonds der Kohäsionspolitik (Kohäsionsfonds, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds Plus) lag die durchschnittliche Zahlungsquote für die 27 EU-Mitgliedstaaten Ende September 2023 bei 2,6 % ihrer jeweiligen Mittelzuweisungen für den Zeitraum 2021–2027.

**Abbildung 5 – Zahlungsquote für den Zeitraum 2014–2020 (KF, EFRE, ESF)**



Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten der Kommission.

**90** Was die ARF angeht, so hatte Ungarn auf der Grundlage der ursprünglichen indikativen Planung bis Ende des zweiten Quartals 2023 Anspruch auf 0,8 Milliarden Euro und Polen auf 8,8 Milliarden Euro. Diesen Beträgen liegt jedoch ein optimistisches Szenario zugrunde, bei dem davon ausgegangen wird, dass die beiden Mitgliedstaaten alle ihre Etappenziele und Zielwerte rechtzeitig erreichen. In der Praxis hatten bis Ende Juni 2023 nur fünf Mitgliedstaaten mehr als 25 % ihrer Zuweisungen aus der ARF erhalten, während sieben Mitgliedstaaten noch gar keine Zahlungen erhalten hatten, obwohl sie keine die Rechtsstaatlichkeit betreffenden "Super-Etappenziele" erreichen mussten.

### Risiken für die finanziellen Interessen der EU können auch durch die Anwendung der Konditionalitätsverordnung nicht beseitigt werden

**91** Was die Schutzmaßnahmen betrifft, die im Rahmen der Konditionalitätsverordnung im Hinblick auf Ungarn vorgesehen sind, so kann erst zu einem späteren Zeitpunkt bewertet werden, inwieweit die von der Kommission vorgeschlagenen Haushaltsmaßnahmen und die von Ungarn angebotenen Abhilfemaßnahmen tatsächlich nachhaltig wirksam sind:

- Erstens deckt der Beschluss des Rates nicht alle Bereiche ab. Sein Schwerpunkt liegt auf drei Kohäsionsprogrammen (wobei 55 % der Mittelbindungen betroffen sind), bei denen das Risiko von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge am größten ist. Von diesem Risiko sind jedoch grundsätzlich alle öffentlichen Ausschreibungen im Rahmen sämtlicher Programme betroffen. Folglich bleibt trotz dieser Maßnahmen das Risiko bestehen, dass die verbleibenden 45 % der Mittelbindungen im Rahmen der drei Programme oder sonstige EU-Mittel (u. a. aus anderen Kohäsionsprogrammen oder im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik) von ähnlichen Problemen betroffen sind.
- Zweitens besteht nach wie vor das Risiko, dass die Anwendung der Konditionalitätsverordnung als reines Abhaken von Anforderungen verstanden wird, die zu keiner realen Veränderung der Situation vor Ort führt. Insbesondere kann der Fall eintreten, dass ein Mitgliedstaat die mit dem Rat und der Kommission vereinbarten Maßnahmen zur Behebung rechtsstaatlicher Schwachstellen zwar formell einhält, jedoch trotzdem keine wirksame und nachhaltige Verbesserung erzielt wird. Beispielsweise wird durch die Einrichtung einer Integritätsbehörde (siehe [Anhang V](#)) nicht automatisch sichergestellt, dass die Korruption in dem betreffenden Mitgliedstaat wirksam bekämpft wird. Dies kann erst erreicht werden, wenn eine solche Stelle über einen gewissen Zeitraum wirksam und nachhaltig tätig ist. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass ein Mitgliedstaat die von ihm umgesetzten Abhilfemaßnahmen rückgängig macht, sobald die Haushaltsmaßnahmen aufgehoben werden – ein Risiko, auf das auch das Europäische Parlament hingewiesen hat<sup>52</sup>. Das bedeutet, dass die vereinbarten und umgesetzten Maßnahmen langfristig überwacht werden müssen, um zu verhindern, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt untergraben oder rückgängig gemacht werden.
- Schließlich besteht die Gefahr, dass aufgrund der Tatsache, dass ein Mitgliedstaat die ein Jahr oder längere Zeit zuvor festgelegten Abhilfemaßnahmen umgesetzt hat, entschieden wird, blockierte EU-Mittel wieder freizugeben, obwohl sich seither andere Aspekte der Rechtsstaatlichkeit in diesem Land verschlechtert haben könnten, was weitere Risiken für die finanziellen Interessen der EU mit sich bringt. Die Kommission wird die wirksame und nachhaltige Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen überwachen müssen.

---

<sup>52</sup> Siehe [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 1. Juni 2023](#), Ziffer 19.

**92** Diese Risiken wiegen umso schwerer, als es unter Umständen leichter ist, Mittel freizugeben als sie einzufrieren (oder erneut einzufrieren). Solche Entscheidungen müssen zwar auf der Grundlage einer fachlichen und rechtlichen Analyse getroffen werden, letztlich werden dabei jedoch auch allgemeinere Erwägungen berücksichtigt. In diesem Zusammenhang stellt der Hof fest, dass Beschlüsse zur Aufhebung von Haushaltsmaßnahmen, für die eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, gleichzeitig mit anderen Beschlüssen erörtert werden können, die Einstimmigkeit erfordern. Dazu gehören grundlegende Beschlüsse, z. B. über den Vorschlag der Kommission für eine Überprüfung des EU-Haushalts mit dem Ziel, dessen Zweckmäßigkeit bis 2027 sicherzustellen, oder über ihren Vorschlag zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine.

### **Im Rahmen der ARF-Verordnung und der Dachverordnung bestehen weiterhin spezifische Risiken im Hinblick auf die Bedingungen für Zahlungen**

**93** Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes waren die ARF-Etappenziele im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit noch nicht erreicht und die zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzungen im Rahmen der Dachverordnung noch nicht erfüllt. Die Wirksamkeit dieser Etappenziele und Bedingungen wurde im Rahmen der Prüfung des Hofes nicht bewertet.

**94** Allerdings geht der Hof davon aus, dass im Rahmen der ARF-Verordnung und der Dachverordnung nach wie vor einige Risiken bestehen, was die Bedingungen für Zahlungen und für mögliche rückwirkende Zahlungen betrifft:

- Da Maßnahmen im Rahmen der ARF ab dem 1. Februar 2020 für eine EU-Finanzierung infrage kommen, was auch einen Zeitraum einschließt, in dem noch keine Maßnahmen zur Bewältigung der genannten Risiken ergriffen wurden, muss die Kommission zusätzliche Sorgfalt walten lassen, wenn sie prüft, inwieweit durch die Erreichung der Etappenziele im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit (einschließlich der "Super-Etappenziele") sichergestellt wird, dass die Auszahlungen aus der ARF infolge der zufriedenstellenden Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten zum betreffenden Zeitpunkt nicht von den Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit betroffen waren.
- Bei den der Dachverordnung unterliegenden Fonds der Kohäsionspolitik sind Ausgaben auch rückwirkend förderfähig, selbst für Zeiträume, in denen die Mitgliedstaaten die zielübergreifende grundlegende Voraussetzung betreffend die wirksame Anwendung und Umsetzung der Charta der Grundrechte noch nicht erfüllt hatten. Das bedeutet, dass in solchen Zeiträumen getätigte Ausgaben

erstattungsfähig würden, sobald die zielübergreifende grundlegende Voraussetzung als erfüllt gilt. Daher muss die Kommission im Falle Ungarns und Polens weiterhin sicherstellen, dass rückwirkend geltend gemachte Ausgaben zu dem Zeitpunkt, zu dem sie getätigt wurden, nicht von Verstößen gegen die Charta betroffen waren.

**95** Schließlich stellt der Hof – wie auch im Falle der Konditionalitätsverordnung – fest, dass die formelle Einhaltung dieser Anforderungen allein nicht unbedingt dazu führt, dass die Risiken für die finanziellen Interessen der EU vor Ort wirksam und nachhaltig gemindert werden. So wird beispielsweise dadurch, dass das Etappenziel des Inkrafttretens einer Justizreform (Polen)<sup>53</sup> erreicht wird, nicht automatisch sichergestellt, dass die mit der Reform angestrebten Auswirkungen erzielt werden. Solche Auswirkungen können erst zu einem späteren Zeitpunkt bewertet werden, u. a. durch Ex-post-Prüfungen und künftige Evaluierungen.

### **Die Kommission hatte noch nicht mit der bis Januar 2024 vorzulegenden Bewertung der Konditionalitätsverordnung begonnen**

**96** Im Januar 2024 muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anwendung der Konditionalitätsverordnung, die Wirksamkeit des in dieser Verordnung festgelegten Verfahrens insgesamt, die Wirksamkeit der angenommenen Maßnahmen und die Komplementarität der Konditionalitätsverordnung mit anderen Rechtsinstrumenten Bericht erstatten<sup>54</sup>. Bis zum Abschluss der Prüfungsarbeiten des Hofes hatte die Kommission noch keine Leitlinien für die Bewertung dieser vier Elemente ausgearbeitet und keine Vorbereitungsarbeiten für diese Bewertung eingeleitet.

**97** Hierbei handelt es sich um einen einmaligen Bericht. Daher ist die Kommission nach 2024 nicht speziell verpflichtet, dem Rat und dem Europäischen Parlament über Maßnahmen Bericht zu erstatten, die ergriffen wurden, um gegen Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten im Rahmen der Konditionalitätsverordnung oder auf der Grundlage fondsspezifischer Bestimmungen vorzugehen.

---

<sup>53</sup> Rechtssache T-531/22.

<sup>54</sup> Artikel 9 und Erwägungsgrund 28 der Konditionalitätsverordnung.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**98** Die Konditionalitätsverordnung bietet der Kommission zusammen mit den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfähigkeit (ARF) und der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung) ein nützliches zusätzliches Instrumentarium zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Gewährleistung der wirtschaftlichen Führung des Haushalts der EU. Einige Aspekte der Gestaltung der Verordnung bergen jedoch Risiken für ihre wirksame Anwendung. Wird beispielsweise der Zugang eines Mitgliedstaats zu EU-Mitteln beschränkt, so kann dies zur Folge haben, dass die Erreichung der politischen Ziele der EU vorübergehend gefährdet ist. Allerdings würde es sich hierbei um die kurzfristige Folge eines Prozesses handeln, mit dem die Rechtsstaatlichkeit gestärkt werden soll. Letztlich liegt es in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, eine solche Situation zu vermeiden, indem sie die Rechtsstaatlichkeit wahren und ihren rechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Schließlich verfügen nicht alle großen EU-Ausgabenprogramme über Schutzinstrumente, die den im Rahmen der ARF oder der Dachverordnung festgelegten Schutzinstrumenten entsprechen, beispielsweise die Gemeinsame Agrarpolitik. Siehe Ziffern [26–33](#).

**99** Im Hinblick auf den einzigen Fall, in dem die Kommission seit Inkrafttreten der Konditionalitätsverordnung im Januar 2021 Maßnahmen im Rahmen dieser Verordnung (betreffend Ungarn) vorgeschlagen hat, kam der Hof zu dem Schluss, dass sie dies auf der Grundlage einer fairen Bewertung tat sowie im Einklang mit der Verordnung und als Ergänzung anderer Schutzinstrumente im Rahmen der ARF und der Kohäsionspolitik. Der Hof ermittelte jedoch auch eine Reihe von Bereichen, in denen die Kommission ihre Arbeit weiter verbessern sollte, um die einheitliche Anwendung des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips und den umfassenden Schutz der finanziellen Interessen der EU sicherzustellen.

**100** Anfang 2021 begann die Kommission damit, Maßnahmen zur konkreten Anwendung der Konditionalitätsverordnung zu ergreifen. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Prüfungsarbeiten des Hofes war dieser Prozess noch im Gange. Die bislang herausgegebenen Durchführungsleitlinien sind ein nützlicher Schritt hin zu einer objektiven, unparteiischen und fairen Anwendung der Verordnung in allen 27 Mitgliedstaaten. Einige zentrale Fragen werden jedoch nicht geklärt, etwa was einen hinreichend unmittelbaren Zusammenhang zwischen Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und den finanziellen Interessen der EU darstellt, wie die Konditionalitätsverordnung mit Blick auf den Schutz sämtlicher EU-Eigenmittel anzuwenden ist und wie die Wirksamkeit von Haushalts- und Abhilfemaßnahmen

bewertet werden sollte. Darüber hinaus hat die Kommission noch kein funktionierendes IT-Fallbearbeitungssystem eingerichtet, das für einen kohärenten und transparenten Umgang mit Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit erforderlich ist. Schließlich ist festzustellen, dass die Kommission zwar das erforderliche Personal für die bisher vorgebrachten Fälle mobilisiert, jedoch noch nicht sichergestellt hat, dass die Personalressourcen vorhanden sind, die benötigt werden, um die Verordnung kohärent und wirksam auf alle Mitgliedstaaten anzuwenden. Siehe Ziffern [34–43](#).

**101** Die Prüfung des Hofes ergab, dass die Kommission bei der Ermittlung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Bewertung ihrer möglichen Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU ein Stufenkonzept anwendet. Die Kommission hatte Verfahren eingeführt, um mögliche Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu ermitteln. Die Bewertung der potenziellen Auswirkungen dieser Verstöße und der Notwendigkeit weiterer Maßnahmen wurde jedoch nicht systematisch dokumentiert. Der Hof erlangte keine Nachweise dafür, dass die Kommission anhand vorab festgelegter Kriterien systematische Risikoanalysen vornahm, um ihre Entscheidungen zu untermauern. Daher ist der Hof der Auffassung, dass die Kommission nicht transparent nachweisen kann, dass die finanziellen Interessen der EU in allen Mitgliedstaaten angemessen geschützt werden. Siehe Ziffern [44–57](#).

**102** Der einzige Fall, in dem die Kommission alle drei Instrumente kombiniert genutzt hatte, war derjenige Ungarns, und der Hof kam zu dem Schluss, dass die Anwendung der Instrumente gut koordiniert war. Was Bulgarien und Rumänien betrifft, so wurde das Kooperations- und Kontrollverfahren im September 2023 eingestellt. Nicht abgeschlossene Reformen, die im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens vorgesehen waren, mussten im Rahmen der neuen Instrumente fortgeführt werden. Bei der ARF reicht die verfügbare Dokumentation nicht aus, um die getroffene Wahl zwischen "Super-Etappenzielen" (bis zu deren Erreichung alle Zahlungen aus der ARF blockiert werden) und gewöhnlichen Etappenzielen (deren Erreichung bestimmte Zahlungen auslöst) zu rechtfertigen. Im Falle anderer Mitgliedstaaten als Ungarn konnte der Hof nicht überprüfen, aus welchen Gründen die Kommission nicht die Konditionalitätsverordnung angewandt hatte, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen. Siehe Ziffern [59–74](#).

**103** Mit Stand Ende Dezember 2023 hatte die Kommission nur für einen Mitgliedstaat Maßnahmen im Rahmen der Konditionalitätsverordnung vorgeschlagen, nämlich für Ungarn. Die Analyse des Hofes ergab, dass dieser Vorschlag mit der Konditionalitätsverordnung im Einklang stand, auf einer fairen Bewertung beruhte und

hinreichend dokumentiert war. Die Frage, ob die Kommission mehr Haushaltsmaßnahmen hätte vorschlagen müssen, fällt in ihren Ermessensspielraum. Schließlich setzte der Rat EU-Mittel in Höhe von insgesamt 6,4 Milliarden Euro aus – 1,2 Milliarden Euro weniger, als im ursprünglichen Vorschlag der Kommission vorgesehen. Siehe Ziffern [75–83](#).

**104** Insgesamt waren zwei Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes von Haushaltsmaßnahmen im Rahmen der ARF und der Dachverordnung betroffen: Ungarn und Polen, wobei sich die potenziellen Auswirkungen auf rund 22 Milliarden Euro bzw. 134 Milliarden Euro beliefen. Bei den Angaben für Ungarn wurde der Beschluss vom 13. Dezember 2023 berücksichtigt, nach dem rund 10 Milliarden Euro freizugeben waren, da Ungarn nach Auffassung der Kommission die die Charta der Grundrechte betreffende zielübergreifende grundlegende Voraussetzung in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz erfüllt hatte. Da die Prüfungsarbeiten des Hofes bereits vor diesem Datum abgeschlossen waren, wurde dieser Beschluss zwar berücksichtigt, diesbezüglich jedoch nicht geprüft. Bei diesen Beträgen handelte es sich jedoch vor allem um Zahlungen, die erst in Zukunft möglicherweise fällig werden, was bedeutet, dass die kurzfristigen Haushaltsauswirkungen wesentlich begrenzter waren.

**105** Auch wenn erst zu einem späteren Zeitpunkt bewertet werden kann, wie wirksam die Haushalts- und Abhilfemaßnahmen im Laufe der Zeit sind, ermittelte der Hof eine Reihe von Risiken, die die Wirksamkeit der Maßnahmen erheblich beeinträchtigen könnten. Insbesondere stellt der Hof fest, dass die formelle Befolgung der Abhilfemaßnahmen durch einen Mitgliedstaat nicht zwangsläufig zu wirksamen und nachhaltigen Verbesserungen vor Ort führt, die über ein bloßes Abhaken der geforderten Punkte hinausgehen. Es besteht auch die Gefahr, dass Abhilfemaßnahmen später rückgängig gemacht werden oder dass sich andere Aspekte der Rechtsstaatlichkeit gleichzeitig verschlechtern. Diese Risiken wiegen umso schwerer, als eine Entscheidung zur Freigabe von Mitteln unter Umständen leichter zu treffen ist als eine Entscheidung zum Blockieren von Mitteln. Solche Entscheidungen müssen zwar auf der Grundlage einer fachlichen Analyse getroffen werden, letztlich werden dabei jedoch auch allgemeinere Erwägungen berücksichtigt. Schließlich stellt der Hof fest, dass die Berichtspflichten der Kommission im Hinblick auf die Wirksamkeit der Konditionalitätsverordnung begrenzt sind. Siehe Ziffern [84–97](#).

**106** Vor diesem Hintergrund unterbreitet der Hof die folgenden Empfehlungen.

## **Empfehlung 1 – Für die erforderlichen Verwaltungskapazitäten zur Durchführung der Konditionalitätsverordnung Sorge tragen**

---

Die Kommission sollte

- a) bewerten, welche Personalressourcen für eine einheitliche und wirksame Anwendung der Konditionalitätsverordnung in allen Mitgliedstaaten erforderlich sind;
- b) ihr IT-Fallbearbeitungssystem fertigstellen, um die Arbeitsabläufe im Hinblick auf die getroffenen Entscheidungen und ergriffenen Maßnahmen zu verwalten und zu dokumentieren;
- c) ihre Leitlinien auf der Grundlage ihrer bei der Durchführung der Verordnung gewonnenen Erfahrungen überprüfen und konsolidieren und die im Zuge der Prüfung des Hofes ermittelten Fragen klären, d. h. was einen hinreichend unmittelbaren Zusammenhang zwischen Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und den finanziellen Interessen der EU darstellt, wie die Konditionalitätsverordnung mit Blick auf den Schutz der EU-Eigenmittel anzuwenden ist und wie die Wirksamkeit von Haushalts- und Abhilfemaßnahmen bewertet werden sollte.

**Zieldatum für die Umsetzung von a und b: 2024.**

**Zieldatum für die Umsetzung von c: so bald wie möglich, spätestens jedoch bis 2027 (mit Blick auf die Ausarbeitung des neuen mehrjährigen Finanzrahmens).**

## **Empfehlung 2 – Für sämtliche Mitgliedstaaten systematisch ermitteln, bewerten und dokumentieren, wie Probleme im Bereich der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen der Konditionalitätsverordnung angegangen wurden**

---

Um transparent zu belegen, dass die finanziellen Interessen der EU in allen Mitgliedstaaten angemessen geschützt sind, sollte die Kommission systematisch und für alle Mitgliedstaaten anhand klarer Kriterien bewerten und dokumentieren, ob die ermittelten Probleme Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit darstellen oder nicht und welche potenziellen Auswirkungen sie auf die finanziellen Interessen der EU haben.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2024.**

### **Empfehlung 3 – Die Auswirkungen von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit überwachen**

---

Die Kommission sollte die im Rahmen der Konditionalitätsverordnung, der Aufbau- und Resilienzfazilität und der Dachverordnung ergriffenen Maßnahmen bezüglich der Rechtsstaatlichkeit (z. B. im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU, Verbesserungen der Rechtsstaatlichkeit, Auswirkungen auf die politischen Ziele der EU und die Begünstigten) überwachen, um sicherzustellen, dass sie wirksam und nachhaltig umgesetzt wurden.

Bei Ausgaben, die vor der Erreichung der Etappenziele im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität oder vor der Einführung von Abhilfemaßnahmen zur Erfüllung der zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzungen im Rahmen der Dachverordnung getätigt wurden, sollte die Kommission hinreichende Sicherheit dafür erlangen, dass diese Ausgaben (im Rahmen der Kohäsionspolitik) zu dem Zeitpunkt, zu dem sie getätigt wurden, bzw. die zufriedenstellende Erreichung von Etappenzielen oder Zielwerten (im Rahmen der ARF) nicht von Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit betroffen waren.

**Zieldatum für die Umsetzung: jährlich bis zum Ende des Förderzeitraums.**

### **Empfehlung 4 – Alle Vorschläge zur Aufhebung von Haushaltsmaßnahmen auf solide Fakten stützen**

---

Angesichts der im Zusammenhang mit dem Abschluss der Kooperations- und Kontrollverfahren festgestellten Probleme und der vom Hof ermittelten spezifischen Risiken im Hinblick auf die Wirksamkeit der Abhilfemaßnahmen sollte sich die Kommission bei allen Vorschlägen zur Aufhebung von Haushaltsmaßnahmen (Konditionalitätsverordnung, zielübergreifende grundlegende Voraussetzungen im Rahmen der Dachverordnung oder "Super-Etappenziele" im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität) auf solide, umfassende und aktuelle Informationen stützen. Die entsprechenden Beschlüsse sollten gut dokumentiert werden.

**Zieldatum für die Umsetzung: bis zum Ende des Förderzeitraums.**

## **Empfehlung 5 – Über die Wirksamkeit der als Reaktion auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ergriffenen Maßnahmen jährlich Bericht erstatten**

---

Im Anschluss an ihren ersten Bericht im Januar 2024 sollte die Kommission jährlich über die Anwendung der verschiedenen verfügbaren Instrumente zur Bewältigung von Risiken für die finanziellen Interessen der EU und über die Wirksamkeit der als Reaktion auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen Bericht erstatten. Diese Berichterstattung könnte mit dem Jahresbericht über die Rechtsstaatlichkeit verknüpft werden, sollte jedoch nicht Teil dieses Berichts sein.

**Zieldatum für die Umsetzung: jährlich ab 2025.**

## **Empfehlung 6 – Den Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips im Zuge der Ausarbeitung künftiger Legislativvorschläge verbessern, um den Schutz der finanziellen Interessen der EU zu stärken**

---

Die Kommission sollte potenzielle Lücken, die die Wirksamkeit des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips beeinträchtigen, weiter bewerten. Bei dieser Bewertung sollten die im vorliegenden Bericht ermittelten Risiken (z. B. die möglichen Auswirkungen der Aussetzung von Mitteln auf die Erreichung bestimmter politischer Ziele der EU und der Umstand, dass die die Charta der Grundrechte betreffende zielübergreifende grundlegende Voraussetzung im Rahmen der Dachverordnung andere relevante Teile des Haushalts nicht abdeckt) sowie die in den kommenden Jahren gewonnenen Erfahrungen berücksichtigt werden. Bei der Ausarbeitung des Rechtsrahmens für die Zeit nach 2027 sollte die Kommission ausgehend von den bis dahin ermittelten Problemen zusätzliche Schutzmaßnahmen vorschlagen.

**Zieldatum für die Umsetzung: spätestens bis 2027 (mit Blick auf die Ausarbeitung des neuen mehrjährigen Finanzrahmens).**

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Annemie Turtelboom, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 10. Januar 2024 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

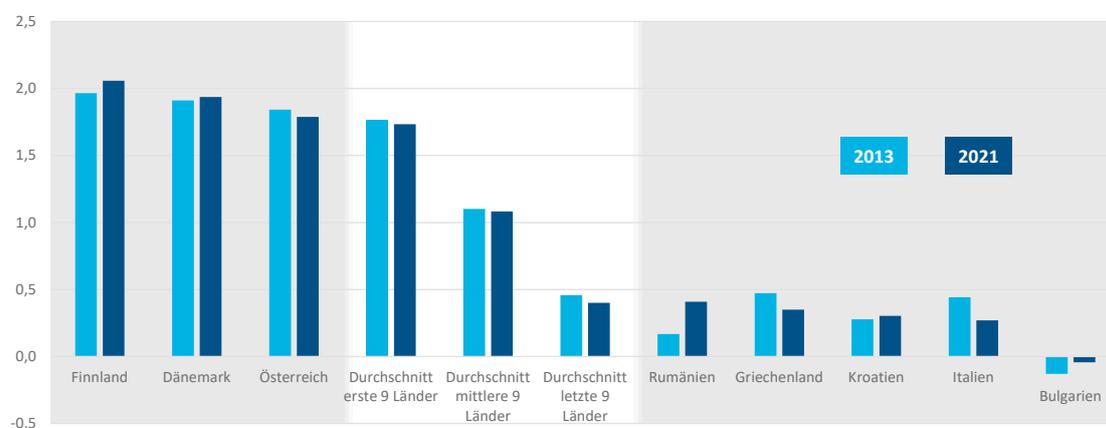
Tony Murphy  
*Präsident*

## Anhänge

### Anhang I – Beispiele für Instrumente zur Überwachung der Lage der Rechtsstaatlichkeit durch die Weltbank und das *World Justice Project*

Der Rechtsstaatlichkeitsindex der Weltbank ist ähnlich wie der Korruptionskontrollindex Teil der *Worldwide Governance Indicators* (WGI) der Weltbank, mit denen verschiedene Facetten der Leistung im Bereich der Regierungsführung gemessen werden. Dieser Index umfasst mehrere Indikatoren, anhand deren gemessen wird, inwieweit Akteure Vertrauen in die Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens haben und sich an diese halten. Dazu gehören die Wahrnehmung der Häufigkeit von Straftaten, die Wirksamkeit und Berechenbarkeit der Justiz sowie die Durchsetzbarkeit von Verträgen.

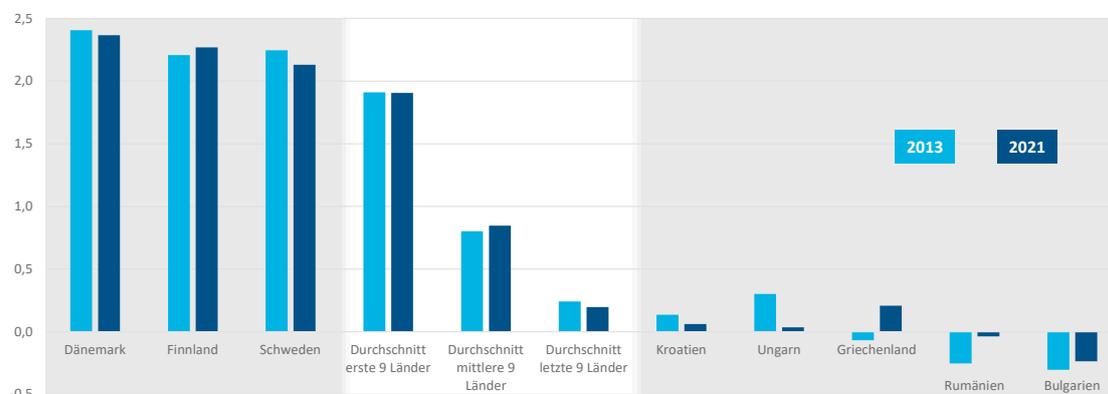
#### Weltbank – Rechtsstaatlichkeitsindex im Rahmen der WGI (Mindestwert: -2,5; Höchstwert: +2,5)



Quelle: Weltbank; <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Ein weiteres Maß ist der Korruptionskontrollindex der Weltbank, der erfasst, wie das Ausmaß eingeschätzt wird, in dem öffentliche Macht zur Erlangung privater Vorteile ausgeübt wird. Dies umfasst Arten geringfügiger und schwerwiegender Korruption sowie die Vereinnahmung des Staates durch Eliten und private Interessen.

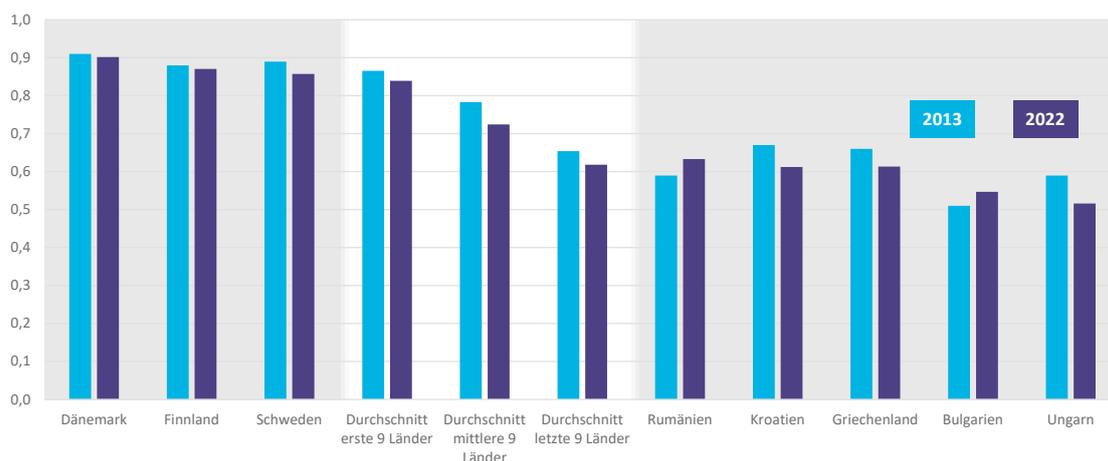
## Weltbank – Korruptionsindex im Rahmen der WGI (Mindestwert: -2,5; Höchstwert: +2,5)



Quelle: Weltbank; <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Der **Rechtsstaatlichkeitsindex des World Justice Project** misst die Rechtsstaatlichkeit weltweit anhand der Erfahrungen und Wahrnehmungen der breiten Öffentlichkeit sowie der Angehörigen der Rechtsberufe und Experten in den einzelnen Ländern. Die Leistung eines Landes wird anhand von 44 Indikatoren gemessen, die ein breites Spektrum von Bereichen abdecken, wie Zivil- und Strafjustiz, Grundrechte, Einschränkungen der Staatsgewalt, Durchsetzung von Rechtsvorschriften oder das Nichtvorliegen von Korruption.

## World Justice Project – Rechtsstaatlichkeitsindex 2013–2022 (Mindestwert: 0,0; Höchstwert: 1,0)



Quelle: World Justice Project; <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021/current-historical-data>

## Anhang II – Die wichtigsten Schritte bei der Anwendung der Konditionalitätsverordnung

Schritte/Fristen			
Artikel 3 und 4	1)	Die Kommission ermittelt Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit.	
	2)	Die Kommission prüft, ob die ermittelten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit die wirtschaftliche Führung des Haushalts der EU oder die finanziellen Interessen der EU hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.	
Artikel 5 und 6	3)	Die Kommission übermittelt dem Mitgliedstaat eine schriftliche Mitteilung.	
	4)	Der Mitgliedstaat antwortet auf die Mitteilung und kann u. a. mögliche Abhilfemaßnahmen vorschlagen.	1–3 Monate
	5)	Die Kommission analysiert die Antwort des Mitgliedstaats.	1 Monat
	6)	Gegebenenfalls prüft die Kommission die Verhältnismäßigkeit der Haushaltsmaßnahmen im Einklang mit den Artikeln 5 und 6.	
	7)	Gegebenenfalls unterrichtet die Kommission den Mitgliedstaat über die Schlussfolgerungen und geplanten Haushaltsmaßnahmen.	
	8)	Der Mitgliedstaat übermittelt seine Stellungnahme zur Analyse der Kommission und zu den geplanten Haushaltsmaßnahmen.	1 Monat
	9)	Erforderlichenfalls schlägt die Kommission dem Rat Schutzmaßnahmen vor.	1 Monat
	10)	Der Rat nimmt den Vorschlag der Kommission an bzw. ändert ihn.	1–3 Monate
Artikel 7	11)	Der Mitgliedstaat teilt der Kommission mit, dass die Voraussetzungen für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung nicht länger erfüllt sind, und fordert die Aufhebung der Haushaltsmaßnahmen.	
	12)	Die Kommission führt spätestens ein Jahr nach der Annahme der Maßnahmen eine Bewertung durch und schlägt gegebenenfalls die Aufhebung oder Anpassung der Haushaltsmaßnahmen vor.	
	13)	Der Rat nimmt einen Beschluss über die Aufhebung der Maßnahmen an.	

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## Anhang III – Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens und diesbezügliche Etappenziele in den Aufbau- und Resilienzplänen Bulgariens und Rumäniens

In der ersten Spalte der nachstehenden Tabelle sind die mit der Entscheidung [2006/929/EG](#) der Kommission angenommenen Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens für Bulgarien aufgeführt. Die zweite Spalte enthält eine indikative Liste der im Aufbau- und Resilienzplan Bulgariens festgelegten Etappenziele und Zielwerte, die der Hof für die sechs Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens als relevant erachtet.

### Bulgarien

	Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens	Relevante Etappenziele und Zielwerte des Aufbau- und Resilienzplans
1	Annahme von Verfassungsänderungen, um jegliche Zweifel an der Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht des Justizwesens auszuräumen.	C10.R2-219: Korruptionsbekämpfung – Verbesserung der Rolle der Aufsichtsbehörde im Obersten Justizrat bei der Verhütung und Bekämpfung von Korruption im Justizwesen (4. Quartal 2022).
2	Gewährleistung von transparenten und leistungsfähigen Gerichtsverfahren durch Annahme und Umsetzung eines neuen Gerichtsverfassungsgesetzes und einer neuen Zivilprozessordnung. Bericht über die Auswirkungen dieser neuen Gesetze sowie der Strafprozess- und der Verwaltungsgerichtsordnung mit besonderer Beachtung der vorgerichtlichen Phase.	In Bezug auf die Überwachung – Veröffentlichung von vier jährlichen Analysen zur Umsetzung der E-Justiz-Vorschriften in der Zivilprozessordnung und der Strafprozessordnung; 3.3.6. – 3.3.7. Überwachungs- und Berichterstattungsstruktur.
3	Fortsetzung der Justizreform und Steigerung der Professionalität, der Rechenschaftspflicht und der Leistungsfähigkeit des Justizwesens. Bewertung der Folgen dieser Reform und jährliche Veröffentlichung der Ergebnisse.	C10.R2-219: Korruptionsbekämpfung – Verbesserung der Rolle der Aufsichtsbehörde im Obersten Justizrat bei der Verhütung und Bekämpfung von Korruption im Justizwesen (4. Quartal 2022).

	Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens	Relevante Etappenziele und Zielwerte des Aufbau- und Resilienzplans
4	Durchführung fachmännischer und unparteiischer Untersuchungen bei Korruptionsverdacht auf höchster Ebene sowie Berichterstattung darüber. Berichterstattung über interne Kontrollen öffentlicher Einrichtungen und über die Offenlegung der Vermögensverhältnisse hochrangiger Beamter.	<p>C10.R2-218: Korruptionsbekämpfung – Inkrafttreten der Gesetzesänderungen zur Reform der Kommission für Korruptionsbekämpfung und Einziehung illegaler Vermögenswerte (damit verbundene Etappenziele: 220 und 221) (3. Quartal 2022).</p> <p>C10.R2-221: Korruptionsbekämpfung – Inkrafttreten der elektronischen Plattform und Unterstützung von Gesetzesänderungen zur Stärkung der für Korruptionsbekämpfung zuständigen Stellen und Referate (2. Quartal 2023).</p> <p>C10.R2-222: Korruptionsbekämpfung – Inkrafttreten der Gesetzesänderungen zur Gewährleistung der Wirksamkeit von Strafverfahren und zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht und strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Generalstaatsanwalts (2. Quartal 2023).</p> <p>C10.R2-223: Korruptionsbekämpfung – Inkrafttreten legislativer Maßnahmen zur Regulierung von Lobbytätigkeiten (4. Quartal 2023).</p>
5	Ergreifung weiterer Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption, insbesondere an den Grenzen und in den Kommunalverwaltungen.	226 – Jährliche Analysen der Umsetzung der nationalen Strategie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption.
6	Umsetzung einer Strategie zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens mit den Schwerpunkten Schwerverbrechen und Geldwäsche sowie zur systematischen Einziehung des Vermögens von Straftätern. Berichterstattung über neu eingeleitete und laufende Untersuchungen sowie Anklageerhebungen und Verurteilungen in diesen Bereichen.	<p>218 – Korruptionsbekämpfung – Inkrafttreten der Gesetzesänderungen zur Reform der Kommission für Korruptionsbekämpfung und Einziehung illegaler Vermögenswerte (damit verbundene Etappenziele: 220 und 221).</p> <p>238 – Aktionsplan zur Minderung der in der nationalen Risikobewertung ermittelten Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (Frist: 3. Quartal 2021).</p>

In der ersten Spalte der nachstehenden Tabelle sind die mit der Entscheidung [2006/928/EG](#) der Kommission angenommenen Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens für Rumänien aufgeführt. Die zweite Spalte enthält eine indikative Liste der im Aufbau- und Resilienzplan Rumäniens festgelegten Etappenziele und Zielwerte, die der Hof für die vier Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens als relevant erachtet.

## Rumänien

	Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens	Relevante Etappenziele und Zielwerte des Aufbau- und Resilienzplans
1	Gewährleistung transparenterer und leistungsfähigerer Gerichtsverfahren durch Stärkung der Kapazitäten und Rechenschaftspflicht des Obersten Richterrats. Berichterstattung und Kontrolle der Auswirkungen neuer Zivil- und Strafprozessordnungen.	C14.R5-423: Inkrafttreten der "Justizgesetze" (Gesetze über den Status von Richtern und Staatsanwälten, Justizorganisation, Oberster Richterrat) (2. Quartal 2023).  C14.R5-424: Änderung des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung (4. Quartal 2022).
2	Einrichtung einer Behörde für Integrität mit folgenden Zuständigkeiten: Überprüfung von Vermögensverhältnissen, Unvereinbarkeiten und möglichen Interessenskonflikten und Verabschiedung verbindlicher Beschlüsse als Grundlage für abschreckende Sanktionen.	C14.R7-431: Bewertung und Aktualisierung der Rechtsvorschriften über den Integritätsrahmen – Inkrafttreten der konsolidierten Integritätsgesetze.
3	Konsolidierung bereits erreichter Fortschritte bei der Durchführung fachmännischer und unparteiischer Untersuchungen bei Korruptionsverdacht auf höchster Ebene.	C14.R6-426: Inkrafttreten des Regierungsbeschlusses zur Annahme der neuen nationalen Antikorruptionsstrategie (4. Quartal 2021).  C14.R6-428: Abschluss von mindestens 70 % der in der neuen Strategie zur Korruptionsbekämpfung vorgesehenen Maßnahmen (4. Quartal 2025).  C14.R6-430: Inkrafttreten des Gesetzes über den Schutz von Hinweisgebern (1. Quartal 2022).

	Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens	Relevante Etappenziele und Zielwerte des Aufbau- und Resilienzplans
4	Ergreifung weiterer Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption, insbesondere in den Kommunalverwaltungen.	<p>Etappenziel 426: Inkrafttreten des Regierungsbeschlusses zur Annahme der neuen nationalen Antikorruptionsstrategie (4. Quartal 2021).</p> <p>Zielwert 428: Abschluss von mindestens 70 % der in der neuen Strategie zur Korruptionsbekämpfung vorgesehenen Maßnahmen (4. Quartal 2025).</p> <p>Etappenziel 430: Inkrafttreten des Gesetzes über den Schutz von Hinweisgebern (1. Quartal 2022).</p> <p>Zielwert 429: Besetzung von 85 % der Staatsanwaltschaften der Nationalen Antikorruptionsdirektion (2. Quartal 2023).</p> <p>Zielwert 446: Entwicklung der für die Korruptionsbekämpfung und die Einziehung von Erträgen und Schäden aus Straftaten erforderlichen logistischen (Nicht-IT-)Infrastruktur, einschließlich Schulungen in diesen Bereichen – Lager für die Lagerung beschlagnahmter Gegenstände in Betrieb genommen (3. Quartal 2025).</p>

## Anhang IV – Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für acht EU-Fonds

### Übersicht über die Dachverordnung

Aspekt	Beschreibung
<b>Umfang der Finanzmittel</b>	<p>Gesamtbudget der acht Fonds für den Zeitraum 2021–2027 zu Preisen von 2022: 405,1 Milliarden Euro:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), außer INTERREG-Programmen: 226 Milliarden Euro;</li> <li>○ Europäischer Sozialfonds Plus (ESF+): 98,5 Milliarden Euro;</li> <li>○ Kohäsionsfonds (KF): 48 Milliarden Euro;</li> <li>○ Fonds für einen gerechten Übergang (JTF): 8,4 Milliarden Euro;</li> <li>○ Europäischer Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF): 6,11 Milliarden Euro;</li> <li>○ Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF): 9,88 Milliarden Euro;</li> <li>○ Fonds für die innere Sicherheit (ISF): 1,93 Milliarden Euro;</li> <li>○ Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI): 6,25 Milliarden Euro.</li> </ul>

Aspekt	Beschreibung
<b>Akteure</b>	<p>EU-Mitgliedstaat</p> <p>Nimmt bei der Ausarbeitung des operationellen Programms eine Selbstbewertung dahin gehend vor, ob im Hinblick auf die Durchführung dieses Programms die die Charta der Grundrechte betreffende zielübergreifende grundlegende Voraussetzung erfüllt wird.</p>
	<p>Kommission</p> <p>Prüft die Selbstbewertung des Mitgliedstaats und genehmigt das Programm.</p>
	<p>EU-Mitgliedstaat</p> <p>Führt das Programm durch und beantragt die Erstattung von Ausgaben, die erfolgt, sofern die grundlegenden Voraussetzungen erfüllt sind.</p>
	<p>Kommission</p> <p>Bewertet den Zahlungsantrag und prüft, ob die grundlegenden Voraussetzungen erfüllt sind.</p>
<b>Voraussetzungen für die Anwendung von Maßnahmen</b>	<p>Fehlen wirksamer Mechanismen, um sicherzustellen, dass bei der Durchführung der Fonds die die Charta der Grundrechte der EU betreffende zielübergreifende grundlegende Voraussetzung erfüllt wird.</p>
<b>Maßnahmen</b>	<p>Keine Erstattung der Ausgaben; ausgenommen sind die technische Hilfe und Ausgaben, die zur Erfüllung der grundlegenden Voraussetzung beitragen.</p>

Aspekt	Beschreibung																																
<b>Zeitpunkt der Maßnahmen</b>	Während der Durchführung des Programms.																																
<b>Anwendung von Maßnahmen bei den sechs in der Stichprobe des Hofes enthaltenen Ländern (Stand: Mitte Dezember 2023)</b>	Bulgarien Nicht zutreffend.																																
	Griechenland Nicht zutreffend.																																
	Ungarn Programme der Dachverordnung angenommen; da jedoch einige zielübergreifende und thematische grundlegende Voraussetzungen als nicht erfüllt betrachtet werden, wird die Erstattung von Mitteln in Höhe von insgesamt 11,7 Milliarden Euro (Schätzung der Kommission) im Rahmen der Dachverordnung und der Konditionalitätsverordnung blockiert (siehe <a href="#">Abbildung 3</a> ).																																
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr style="background-color: #006633; color: white;"> <th>Ungarn</th> <th colspan="7">In Milliarden Euro</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EFRE</td> <td>6,56</td> <td>ESF+</td> <td>3,55</td> <td>KF</td> <td>1,40</td> <td>JTF</td> <td>0,14</td> </tr> <tr> <td>EMFAF</td> <td>0</td> <td>AMIF</td> <td>0,03</td> <td>BMVI</td> <td>0</td> <td>ISF</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Insgesamt</td> <td colspan="7" style="text-align: center;">11,68</td> </tr> </tbody> </table>	Ungarn	In Milliarden Euro							EFRE	6,56	ESF+	3,55	KF	1,40	JTF	0,14	EMFAF	0	AMIF	0,03	BMVI	0	ISF	0	Insgesamt	11,68						
	Ungarn	In Milliarden Euro																															
	EFRE	6,56	ESF+	3,55	KF	1,40	JTF	0,14																									
EMFAF	0	AMIF	0,03	BMVI	0	ISF	0																										
Insgesamt	11,68																																
Italien Nicht zutreffend.																																	
Polen Programme der Dachverordnung angenommen; laut den Beschlüssen ist jedoch die dritte zielübergreifende grundlegende Voraussetzung nicht erfüllt. Daher ist die Erstattung von Ausgaben im Rahmen der Fonds der Dachverordnung in Höhe von insgesamt 74,1 Milliarden Euro (Schätzung der Kommission) blockiert.																																	
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr style="background-color: #006633; color: white;"> <th>Polen</th> <th colspan="7">In Milliarden Euro</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EFRE</td> <td>45,80</td> <td>ESF+</td> <td>12,40</td> <td>KF</td> <td>11,30</td> <td>JTF</td> <td>3,70</td> </tr> <tr> <td>EMFAF</td> <td>0,48</td> <td>AMIF</td> <td>0,24</td> <td>BMVI</td> <td>0,16</td> <td>ISF</td> <td>0,07</td> </tr> <tr> <td>Insgesamt</td> <td colspan="7" style="text-align: center;">74,15</td> </tr> </tbody> </table>	Polen	In Milliarden Euro							EFRE	45,80	ESF+	12,40	KF	11,30	JTF	3,70	EMFAF	0,48	AMIF	0,24	BMVI	0,16	ISF	0,07	Insgesamt	74,15							
Polen	In Milliarden Euro																																
EFRE	45,80	ESF+	12,40	KF	11,30	JTF	3,70																										
EMFAF	0,48	AMIF	0,24	BMVI	0,16	ISF	0,07																										
Insgesamt	74,15																																
Rumänien Nicht zutreffend.																																	
<b>Aufhebung von Maßnahmen</b>	Die Maßnahmen werden aufgehoben, sobald die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass der betreffende Mitgliedstaat die dritte zielübergreifende grundlegende Voraussetzung erfüllt.																																

## Anhang V – Überblick über die Anwendung der Konditionalitätsverordnung auf Ungarn

### Die Konditionalitätsverordnung

#### Beschreibung

##### Anwendung von Maßnahmen (Stand: Mitte Dezember 2023)

Zwei Haushaltsmaßnahmen (Artikel 5), die von der Kommission vorgeschlagen und Ungarn vom Rat auferlegt wurden.

- 1) Aussetzung von 55 % der Mittelbindungen im Rahmen der folgenden operationellen Programme der Kohäsionspolitik nach ihrer Genehmigung:
  - a) Operationelles Programm Plus für Umwelt und Energieeffizienz  
55 % von 3,666 Milliarden Euro = 2,016 Milliarden Euro an EU-Mitteln werden ausgesetzt.
  - b) Operationelles Programm Plus für integrierten Verkehr  
55 % von 3,546 Milliarden Euro = 1,950 Milliarden Euro an EU-Mitteln werden ausgesetzt.
  - c) Operationelles Programm Plus zur territorialen Entwicklung und Siedlungsentwicklung  
55 % von 4,354 Milliarden Euro = 2,395 Milliarden Euro an EU-Mitteln werden ausgesetzt.

Für die drei Programme insgesamt ausgesetzte EU-Mittel: 6,361 Milliarden Euro (einschließlich Erstattungen in Höhe von rund 2 Milliarden Euro, die gemäß den Bestimmungen der Dachverordnung blockiert sind; siehe [Abbildung 3](#)).

- 2) Verbot des Eingehens rechtlicher Verpflichtungen mit auf der Grundlage des ungarischen Gesetzes IX von 2021 eingerichteten Trusts von öffentlichem Interesse oder mit von diesen Trusts von öffentlichem Interesse unterhaltenen Einrichtungen, wenn die Kommission den Haushaltsplan der Union in direkter oder indirekter Mittelverwaltung gemäß Artikel 62 Absatz 1 Buchstaben a und c der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 ausführt.

Da das Verbot nicht auf eine Finanzierungsquelle, sondern auf eine Art von Einrichtung abzielt, die aus einer beliebigen Quelle finanziert werden kann, ist es nicht möglich, seine finanziellen Auswirkungen abzuschätzen.

##### Aufhebung von Maßnahmen

Haushaltsmaßnahmen nach Artikel 5: keine Frist für die Aufhebung von Haushaltsmaßnahmen; die Kommission führt auf eigene Initiative oder auf Ersuchen Ungarns spätestens ein Jahr nach der Annahme der Maßnahmen durch den Rat eine Neubewertung der Umstände in Ungarn durch.

## Beschreibung

Im Falle Ungarns wurden die Haushaltsmaßnahmen am 15. Dezember 2022 vom Rat angenommen, sodass die Kommission die Neubewertung bis zum 15. Dezember 2023 abzuschließen hat.

Folgende 17 Abhilfemaßnahmen (Artikel 6 Absatz 9) wurden von Ungarn vorgeschlagen:

- 1) Stärkung der Prävention, Aufdeckung und Behebung von Verstößen und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Ausführung von Unionsmitteln durch eine neu eingerichtete Integritätsbehörde;
- 2) Einrichtung einer Taskforce für Korruptionsbekämpfung;
- 3) Stärkung des Rahmens für die Korruptionsbekämpfung;
- 4) Gewährleistung der Transparenz bei der Verwendung von Unionsunterstützung durch Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten von öffentlichem Interesse;
- 5) Einführung eines spezifischen Verfahrens bei besonderen Straftaten im Zusammenhang mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder der Verwaltung öffentlichen Eigentums;
- 6) Stärkung der Prüf- und Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der wirtschaftlichen Verwendung von EU-Unterstützung;
- 7) Verringerung des Anteils von mit Unionsmitteln finanzierten Ausschreibungsverfahren mit nur einem Bieter;
- 8) Verringerung des Anteils von staatlich finanzierten Ausschreibungsverfahren mit nur einem Bieter;
- 9) Entwicklung eines Instruments zur Überwachung und Meldung von Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, die mit einem einzigen Angebot abgeschlossen wurden;
- 10) Entwicklung eines elektronischen Systems für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Erhöhung der Transparenz;
- 11) Entwicklung eines Rahmens für die Leistungsmessung zur Bewertung der Effizienz und Kostenwirksamkeit der Vergabe öffentlicher Aufträge;
- 12) Annahme eines Aktionsplans zur Steigerung des Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge;
- 13) Schulungen für Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge;
- 14) Einführung einer Unterstützungsregelung zum Ausgleich der Kosten, die Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen durch die Teilnahme an der Vergabe öffentlicher Aufträge entstehen;

**Beschreibung**

- 15) Anwendung von ARACHNE, dem Risikobewertungsinstrument der Kommission;
- 16) Stärkung der Zusammenarbeit mit dem OLAF;
- 17) Annahme eines Gesetzgebungsakts zur Verbesserung der Transparenz bei öffentlichen Ausgaben.

# Abkürzungen

**AEUV:** Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

**ARF:** Aufbau- und Resilienzfazilität

**EUV:** Vertrag über die Europäische Union

# Glossar

**Aufbau- und Resilienzfazilität:** Finanzhilfemechanismus der EU zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie zur Ankurbelung des Aufschwungs bei gleichzeitiger Förderung des ökologischen und digitalen Wandels.

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

**Betrug:** vorsätzliche und rechtswidrige Täuschung zur Erlangung eines materiellen Vorteils, indem einer anderen Partei Vermögensgegenstände oder Geld entzogen werden.

**Eigenmittel:** zur Finanzierung des EU-Haushalts dienende Mittel, die sich größtenteils aus Beiträgen der Mitgliedstaaten zusammensetzen.

**Etappenziel:** qualitatives Zwischenergebnis auf dem Weg zum Abschluss einer Reform oder Investition, das eine Voraussetzung für eine spezifische ARF-Zahlung darstellt.

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

**Fonds der Kohäsionspolitik:** die vier EU-Fonds, mit denen der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt in der Europäischen Union im Zeitraum 2021–2027 unterstützt wird: der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds Plus, der Kohäsionsfonds und der Fonds für einen gerechten Übergang.

**Haushaltsordnung:** die 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.

**Konditionalitätsverordnung:** Verordnung, in der Vorschriften zum Schutz des EU-Haushalts vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten festgelegt sind.

**Kontroll-Etappenziel:** spezifische Anforderung in Bezug auf die Prüf- und Kontrollsysteme eines Mitgliedstaats, die erfüllt sein muss, bevor das betreffende Land Mittel aus der ARF erhalten kann (Artikel 22 der ARF-Verordnung). Wird auch als "**Super-Etappenziel**" bezeichnet.

**Korruption:** im Rahmen dieses Berichts das vorsätzliche Verhalten eines öffentlichen Bediensteten, das den finanziellen Interessen der EU schadet.

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

**Programm:** Instrument zur Umsetzung spezifischer politischer Ziele der EU, in der Regel durch kofinanzierte Projekte.

**Rechtsstaatlichkeitsinstrumentarium der EU:** Reihe von Instrumenten zur Förderung und Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in der EU und ihren Mitgliedstaaten.

**Super-Etappenziel:** spezifische Anforderung in Bezug auf die Prüf- und Kontrollsysteme eines Mitgliedstaats, die erfüllt sein muss, bevor das betreffende Land Mittel aus der ARF erhalten kann (Artikel 22 der ARF-Verordnung). Wird auch als "**Kontroll-Etappenziel**" bezeichnet.

**Vergabe öffentlicher Aufträge:** Beschaffung von Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen durch eine öffentliche Stelle oder eine andere Behörde im Wege eines offenen und wettbewerbsorientierten Verfahrens, um Qualität und das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen.

**Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung):** Verordnung, in der die Vorschriften für acht EU-Fonds, einschließlich der vier Fonds der Kohäsionspolitik, festgelegt sind. Die geltende Verordnung erstreckt sich auf den Zeitraum 2021–2027.

**Vertragsverletzungsverfahren:** Verfahren zur Einleitung rechtlicher Schritte gegen einen EU-Mitgliedstaat, der seinen Pflichten gemäß dem EU-Recht nicht nachkommt, durch die Kommission.

**Zielübergreifende grundlegende Voraussetzungen:** vier Finanzierungsvoraussetzungen, die für alle EU-Fonds gelten, die unter die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen fallen.

**Zielwert:** quantitative Messung der Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Vollendung einer bestimmten in seinem Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reform oder Investition.

## Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-03>

## Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-03>

## 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 – Ausgabenbereich "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 Kabinettchef Eric Braucourt und dem Attaché Celil Ishik, dem Leitenden Manager Friedemann Zippel, dem Aufgabenleiter Dieter Böckem sowie dem stellvertretenden Aufgabenleiter Aleksandar Latinov. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Jussi Bright, Marton Baranyi und Plamen Petrov sowie die Praktikanten Rebecca Tronci, Heidi Rand und Abel Ferrero Tazza.



*Von links nach rechts:* Rebecca Tronci, Jussi Bright, Aleksandar Latinov, Marton Baranyi, Dieter Böckem, Annemie Turtelboom, Eric Braucourt, Friedemann Zippel, Celil Ishik, Heidi Rand.

# 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. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. 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 diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

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

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites 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 978-92-849-1569-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/149505	QJ-AB-24-002-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1563-7	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/057488	QJ-AB-24-002-DE-N

Die Rechtsstaatlichkeit gehört zu den gemeinsamen Grundwerten der EU. In den vergangenen 10 Jahren hat sich die Lage in einigen EU-Mitgliedstaaten diesbezüglich verschlechtert. Vor diesem Hintergrund nahm die EU im Dezember 2020 ein neues Instrument an, um ihre finanziellen Interessen vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten zu schützen: die Konditionalitätsverordnung.

Der Hof bewertete, ob die Anwendung der Konditionalitätsverordnung durch die Kommission angemessen war und mit anderen verfügbaren Mechanismen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität und der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen 2021–2027 für die Kohäsionspolitik im Einklang stand. Ferner untersuchte er die internen Regelungen der Kommission für die Durchführung der Verordnung und die Maßnahmen, die die Kommission im Rahmen der drei Instrumente zum Schutz der finanziellen Interessen der EU ergriffen hat.

Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass die Konditionalitätsverordnung – zusammen mit den spezifischen Bestimmungen der Aufbau- und Resilienzfazilität und der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die Kohäsionspolitik – eine Verbesserung in Bezug auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit darstellt und dass die bislang im Hinblick auf ein Land ergriffenen Maßnahmen im Einklang mit der Verordnung standen. Allerdings ermittelte der Hof auch bestimmte Aspekte der Verordnung, die schwer anwendbar sind, und eine Reihe von Risiken, die die Wirksamkeit der Maßnahmen erheblich beeinträchtigen könnten. Mit seinen Empfehlungen möchte der Hof dazu beitragen, dass diese Punkte angegangen werden, um die Wirksamkeit des Rahmens zu erhöhen.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/contact](https://eca.europa.eu/de/contact)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors