



ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Interessenkonflikte bei den Kohäsions-
und Agrarausgaben der EU

Der bestehende Rechtsrahmen sorgt nicht für ausreichend
Transparenz und es werden nicht genügend Fälle aufgedeckt

Inhalt

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST	2
II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EURH.....	5
1. Prüfung der Verfahren der Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Interessenkonflikten durch die Kommission	5
2. Transparenz hinsichtlich der Empfänger von EU-Mitteln.....	7
3. Rolle der Prüfstellen der Mitgliedstaaten bei der Prüfung des Umgangs mit Interessenkonflikten.....	9
4. Einsatz von Data Mining zur Aufdeckung von Interessenkonflikten.....	10
5. Berichterstattung über Interessenkonflikte	11
III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH	12
1. Empfehlung 1 – Verbesserung der Fähigkeit zur Vermeidung, Aufdeckung und Meldung von Interessenkonflikten.....	12
2. Empfehlung 2 – Für Transparenz sorgen.....	13

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

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST

Die Kommission begrüßt den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes (EuRH). Detaillierte Strategien und Vorschriften zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten sind für eine verantwortungsvolle Verwaltung und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung entscheidend. Mit der jüngsten Änderung der Haushaltsordnung¹, die im August 2018 in Kraft getreten ist, wurde der Rahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten für alle Finanzakteure, die an der Ausführung, Überwachung oder Kontrolle des EU-Haushalts beteiligt sind, verbessert. Die Vorschriften wurden – von der direkten und indirekten Mittelverwaltung – ausdrücklich auf die Behörden der Mitgliedstaaten aller Ebenen (ungeachtet ihrer internen Verwaltungsstrukturen) sowie auf alle Personen oder Stellen ausgeweitet, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung EU-Mittel ausführen. Zur Förderung einer einheitlichen Auslegung und Anwendung der Vorschriften und zur Sensibilisierung der Mitgliedstaaten, externer Partner und anderer relevanter Akteure hat die Kommission im April 2021 Leitlinien herausgegeben, die praktische Beispiele, Vorschläge und Empfehlungen enthalten („Leitlinien zu Interessenkonflikten“²). Da die Kommission letztlich für die Ausführung des EU-Haushaltsplans verantwortlich ist, prüft sie, ob die von den Mitgliedstaaten eingerichteten internen Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung wirksam und effizient sind und so dem Risiko von Interessenkonflikten entgegenwirken, und gibt den zuständigen nationalen Behörden Leitlinien an die Hand.

Um die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu gewährleisten, müssen alle Fälle von Betrug, Korruption, Interessenkonflikten oder anderen Rechtsverstößen, einschließlich Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, von den zuständigen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden wirksam verfolgt werden. Daraus ergibt sich Folgendes:

- Die zuständigen Behörden müssen alle Unregelmäßigkeiten³ im Sinne des Artikels 1 der Verordnung über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union⁴ wirksam und sorgfältig verfolgen, wenn auch nur ein Schaden bewirkt werden könnte.

¹ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012, PE/13/2018/REV/1 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).

² Bekanntmachung der Kommission, Leitlinien zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten gemäß der Haushaltsordnung (2021/C 121/01, C/2021/2119) (ABl. C 121 vom 9.4.2021, S. 1).

³ „Unregelmäßigkeit“ bezeichnet jeden Verstoß gegen Unionsrecht oder gegen nationale Vorschriften zu dessen Anwendung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines an der Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Fonds beteiligten Wirtschaftsteilnehmers, die einen Schaden für den Haushalt der Union in Form einer ungerechtfertigten Ausgabe bewirkt oder bewirken würde.

⁴ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1).

- Gemäß der Verordnung (EU) 2020/2092⁵ über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union kann das Versäumnis, willkürliche oder unrechtmäßige Entscheidungen von Behörden zu verhüten, zu korrigieren oder zu ahnden oder das Versäumnis, sicherzustellen, dass keine Interessenkonflikte bestehen, ein Hinweis auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit sein und die Einleitung eines Verfahrens nach der genannten Verordnung auslösen, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind.
- Mit der Richtlinie (EU) 2017/1371⁶ über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (PIF-Richtlinie) werden die Begriffsbestimmungen, Sanktionen und Verjährungsfristen von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union, einschließlich Betrug, Korruption, Geldwäsche und missbräuchlicher Verwendung, harmonisiert.
- Gemäß Verordnung (EU) 2017/1939⁷ des Rates zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) sind die nationalen Behörden/die EUSTa für die Untersuchung und Verfolgung von Korruption zuständig.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission dem Rat gemäß der Verordnung (EU) 2020/2092 vorgeschlagen, im Hinblick auf weitverbreitete und wiederholte Verstöße gegen die Vergabevorschriften und das Versäumnis, Interessenkonflikte in einem Mitgliedstaat zu verhindern, Maßnahmen zum Schutz des Haushalts zu ergreifen. Prüfungen der Kommission in einem Mitgliedstaat ergaben, dass über die nach nationalem Recht geltenden Maßnahmen hinaus weitere Maßnahmen zu ergreifen waren. Im betreffenden Fall ging es konkret um die Vorgabe, dass ein Premierminister nicht an Entscheidungen über EU-Mittel beteiligt sein darf, die potenziell an Unternehmen seines Konzerns fließen könnten. Aufgrund der Prüfungen sah sich der Mitgliedstaat veranlasst, den Begriff des wirtschaftlichen Eigentümers in gleicher Weise anzuwenden wie die Kommission, um eine Lücke im System zu schließen, die eine Überprüfung potenzieller Interessenkonflikte im Zusammenhang mit Eigentumsverhältnissen verhindert hätte. Dies zeigt, dass der EU-Haushalt mit Blick auf die Integrität in den Mitgliedstaaten zu allgemeinen und langfristigen Fortschritten beitragen kann – auch was die nationalen Haushalte angeht.

Um kommissionsintern Interessenkonflikte zu vermeiden, hat die Kommission mehrere Maßnahmen ergriffen:

- Sie ermittelt relevante Risiken, schärft das Bewusstsein für das Problem und führt einschlägige Schulungen ihres Personal durch.
- Über das IT-Tool *Sysper* steht allen Mitarbeitern ein klares Verfahren zur Meldung von Interessenkonflikten zur Verfügung.
- Einige Generaldirektionen (GD), die mit besonderen Risiken konfrontiert sind, haben zusätzliche Verfahren für die Meldung von Interessenkonflikten im Rahmen ihrer Tätigkeit eingeführt (die Gemeinsame Prüfdirektion Kohäsion (DAC) etwa mit Blick auf die Zuweisung einer Prüfung an die Prüfer, die Generaldirektion Wettbewerb mit Blick auf die Zuweisung

⁵ 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 4331 vom 22.12.2020, S. 1).

⁶ Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29).

⁷ Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) (ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1).

eines Falls an die Sachbearbeiter und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) mit Blick auf die Zuweisung eines Falls an die Untersuchungsbeauftragten).

- Das OLAF untersucht schweres Fehlverhalten, einschließlich Interessenkonflikten, von EU-Bediensteten und Mitgliedern der EU-Organe.
- Die Kommission hat neue kommissionsinterne Leitlinien für sensible Aufgaben herausgegeben.
- Die Kommission möchte mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie strenge Präventionsmechanismen in Bezug auf Drehtüreffekte verankert und bei Verstößen gegen Vorschriften abschreckende Sanktionen verhängt. Dies zeigte sich beispielsweise in mehreren Fällen, die das Untersuchungs- und Disziplinaramt der Kommission (IDOC) vor Kurzem beim Fachgremium für finanzielle Unregelmäßigkeiten angezeigt hat.

Die Kommission wird ihre Bemühungen fortsetzen, Interessenkonflikte bei der Ausführung des EU-Haushaltplans aufzudecken und zu beseitigen. Mit dem Vorschlag für eine gezielte Überarbeitung der Haushaltsordnung vom Mai 2022 wird beispielsweise darauf abgezielt, den EU-Haushalt besser zu schützen, u. a. durch:

- Gewährleistung einer standardisierten elektronischen Aufzeichnung und Speicherung von Daten über die Empfänger von EU-Mitteln und ihre wirtschaftlichen Eigentümer
- Einführung eines einzigen integrierten IT-Systems für das Data Mining und die Risikobewertung für alle Arten der Mittelverwaltung nach dem Vorbild von Arachne. Mit diesem System sollen die Stellen, die den EU-Haushalt ausführen und kontrollieren, bei der Prävention und Aufdeckung von Risiken, bei der Ermittlung und Kontrolle von Projekten und Begünstigten mit hohem Risiko und bei der Verbesserung der Betrugsbekämpfung unterstützt werden.
- Darüber hinaus wurde ein Verstoß gegen die Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten im Rahmen des Früherkennungs- und Ausschlusssystems als neuer und eigenständiger Ausschlussgrund eingeführt und ist als „schwerwiegendes berufliches Fehlverhalten“ zu werten.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass die Bekämpfung von Interessenkonflikten unter den umfassenderen Integritätsrahmen fällt, der unter anderem die Korruptionsbekämpfung, die Unterstützung von Hinweisgebern und Transparenzbestimmungen beinhaltet. Neben den übrigen geltenden Vorschriften müssen die Vorschriften über Interessenkonflikte durchgesetzt werden, was für die Mitgliedstaaten insbesondere im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung relevant ist. Die Vermeidung von Interessenkonflikten reicht für sich genommen nicht aus, um wiederholte Korruption einzudämmen.

Die Kommission hat die Empfehlungen des EuRH angenommen (siehe ausführliche Antworten zu Abschnitt III).

II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EURH

1. Prüfung der Verfahren der Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Interessenkonflikten durch die Kommission

Die im April 2021 veröffentlichten „Leitlinien zu Interessenkonflikten“ wurden in enger Abstimmung mit den Prüfstellen für die Kohäsionspolitik und die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ausgearbeitet. Ziel war eine Sensibilisierung der Mitarbeiter und die Förderung einer einheitlichen Auslegung und Anwendung der Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten gemäß der Haushaltsordnung. Es wurden praktische Beispiele und mögliche Maßnahmen zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten angeführt.

Jeder potenzielle Interessenkonflikt muss fallabhängig und unter gebührender Berücksichtigung des geltenden Rechtsrahmens bewertet und gehandhabt werden.

Im Bereich der **Kohäsionspolitik** hatten Prüfungen von Maßnahmen, die zu spezifischen Programmen oder von Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Interessenkonflikten ergriffen wurden, bereits 2019 und 2020 einen erheblichen Teil der Prüfungsressourcen in Beschlag genommen. 2021/2022 führte die DAC vier zusätzliche thematische Prüfungen zu Interessenkonflikten durch oder leitete sie ein. Dabei wurden Mängel in bestimmten Mitgliedstaaten aufgedeckt. Die betreffenden Programmbehörden müssen zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um jedes Risiko von Interessenkonflikten wirksam zu mindern.

Wie im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2021 der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) berichtet, wurden insbesondere in Polen und Lettland schwerwiegende Mängel festgestellt, und die Kommission wird die Umsetzung von Maßnahmen zur Behebung dieser Mängel überwachen. Die Programmbehörden wurden aufgefordert, die nicht förderfähigen Ausgaben zu berichtigen und keine weiteren Ausgaben zu melden, die von den ermittelten Fehlern betroffen sind. Parallel dazu verschickte die Kommission Warnschreiben zu einer möglichen Unterbrechung der Zahlungsfristen für betroffene Projekte/Maßnahmen.

Für 2022/2023 hat die DAC fünf weitere thematische Prüfungen von Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten geplant. Diese Prüfungen werden zusätzlich zu Systemprüfungen durchgeführt, bei denen ebenfalls die Risiken im Zusammenhang mit Interessenkonflikten beleuchtet werden.

Im Jahr 2022 schlossen die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) und die GD REGIO die Folgemaßnahmen einer Prüfung zu mutmaßlichen Interessenkonflikten in Tschechien ab, nachdem alle noch ausstehenden Empfehlungen umgesetzt worden waren, einschließlich Systemverbesserungen und Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts bei Vorhaben, bei denen ein Interessenkonflikt festgestellt wurde. Der Kommission wurden keine nicht förderfähigen Ausgaben im Zusammenhang mit diesen Vorhaben gemeldet, womit der EU-Haushalt geschützt bleibt. Die Prüfung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) führte zu dem Beschluss⁸, Finanzkorrekturen gegen Tschechien zu verhängen.

⁸ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/908 der Kommission vom 8. Juni 2022 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des

Was Direktzahlungen im Rahmen der **GAP**⁹ angeht, so möchte die Kommission betonen, dass Auszahlungen auf der Erfüllung der im EU-Recht festgelegten Förderkriterien beruhen. Daher ist der Ermessensspielraum der zuständigen Behörden, auch in Bezug auf die Aufdeckung von Interessenkonflikten, eher begrenzt.

Es werden jedoch die folgenden Sicherheitsvorkehrungen getroffen:

- Im Rahmen ihrer Systemprüfungen zur Zulassung überprüft die Kommission regelmäßig, ob es in den Zahlstellen Verfahren zur Vermeidung und Aufdeckung von Interessenkonflikten gibt und ob diese wie geplant umgesetzt werden (und nicht umgangen werden).
- Die Bescheinigenden Stellen überprüfen auch diese Aspekte der internen Kontrollsysteme der Zahlstellen im Rahmen ihrer jährlichen Bescheinigungstätigkeit.
- Die Zulassungskriterien für die Zahlstellen, die geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten umfassen, gelten für alle GAP-Ausgaben, einschließlich Direktzahlungen. Die Zulassungskriterien gelten unabhängig von der Art der betroffenen Fonds.
- Werden Aufgaben delegiert, müssen die Zahlstellen gemäß den Zulassungskriterien (Artikel 2 Buchstabe a der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 907/2014¹⁰) in Bezug auf die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums sicherstellen, dass die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfe, einschließlich der Auftragsvergabe, erfüllt sind und dass alle geltenden Unions- und nationalen Vorschriften, einschließlich derjenigen im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums, eingehalten wurden. Gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung der GAP¹¹ dürfen die Zahlstellen jedoch keine Zahlungen delegieren.

Bei den Beispielen in Kasten 2 des Sonderberichts handelt es sich um eine Verfehlung des internen Kontrollsystems der Zahlstelle und somit einen Verstoß gegen die Zulassungskriterien, was unter die Systemprüfungen der Zulassungskriterien und die Arbeit der Bescheinigenden Stellen fällt.

Die Tatsache, dass diese Einzelfälle durch die Kontrollsysteme der Zahlstellen nicht aufgedeckt und verhindert wurden, könnte zwar auf ein Kontrollproblem hindeuten, nicht aber darauf, dass die Kontrollen von Interessenkonflikten nicht Gegenstand der Systemprüfungen der Kommission zur Zulassung sind.¹²

Darüber hinaus zeigt das Beispiel in Kasten 2 zum Fall in Luxemburg eindeutig, dass für Interessenkonflikte ein Verfahren vorgesehen ist. Jedoch kann trotz angemessener Verfahren das Risiko, dass solche Fälle auftreten, nicht vollständig beseitigt werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission im Zuge ihrer Prüfungen die Verfahren der Zahlstellen in Bezug auf Interessenkonflikte überprüft. Die Kommission betont ferner, dass sich ihre

Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) getätigter Ausgaben von der Finanzierung durch die Europäische Union (C(2022) 3543, ABL L 157 vom 10.6.2022, S. 15).

⁹ Siehe Ziffer 27 des EuRH.

¹⁰ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 907/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Zahlstellen und anderen Einrichtungen, die finanzielle Verwaltung, den Rechnungsabschluss, Sicherheiten und die Verwendung des Euro (ABL L 255 vom 28.8.2014, S. 18).

¹¹ Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABL L 347 vom 20.12.2013, S. 549).

¹² Siehe Ziffer 27 des EuRH.

Prüfungen von Direktzahlungen seit 2021 auch darauf erstrecken, wie im Zuge der Verfahren der Zahlstellen mit Interessenkonflikten umgegangen wird.

Um sicherzustellen, dass bei der Gestaltung der Interventionen dem Risiko von Interessenkonflikten Rechnung getragen wird, empfahl die Kommission den Mitgliedstaaten darüber hinaus, in ihren GAP-Strategieplänen für die neue GAP die Bestimmungen des Artikels 61 der Haushaltsordnung in Bezug auf Interessenkonflikte, einschließlich vermeintlicher Interessenkonflikte, gebührend zu berücksichtigen. Die Kommission vertraut darauf, dass die Mitgliedstaaten die von ihr herausgegebenen Leitlinien zu Interessenkonflikten berücksichtigen und diesem Thema bei der Umsetzung der neuen GAP große Aufmerksamkeit schenken werden.

2. Transparenz hinsichtlich der Empfänger von EU-Mitteln

Die Kommission teilt die Auffassung des EuRH, dass bei der Transparenz der EU-Finanzierung das richtige Gleichgewicht zwischen den Vorschriften über die Privatsphäre und den Schutz natürlicher Personen, wie sie von den beiden gesetzgebenden Organen konzipiert wurden, und der Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Gelder gefunden werden muss.¹³ Dies hat auch der Europäische Gerichtshof durch seine Rechtsprechung in diesem Bereich bestätigt, und zwar in den verbundenen Rechtssachen C-92/09 und C-93/09¹⁴ betreffend die Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Agrarbeihilfen. In dieser Hinsicht gab es in jüngster Zeit wichtige Initiativen:

- Bei der gezielten Überarbeitung der Haushaltsordnung hat die Kommission Änderungen in Bezug auf die Erhebung und Transparenz der Daten der Empfänger von EU-Mitteln vorgeschlagen. Dies beinhaltet horizontale Maßnahmen für alle Akteure, die den EU-Haushalt im Rahmen aller Arten der Mittelverwaltung ausführen, einschließlich der Mitgliedstaaten. Demnach müssten diese der Kommission mindestens einmal jährlich Informationen über die Empfänger und die Höhe der EU-Mittel zur Veröffentlichung zu übermitteln. Diese Änderungen würden für Programme gelten, die im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für die Zeit nach 2027 angenommen und finanziert werden. Dies ist wichtig, da es aufgrund der aktuellen Transparenzpflichten, die für verschiedene Arten des EU-Haushaltsvollzugs gelten, keine zentrale Anlaufstelle gibt, bei der sich die Öffentlichkeit über die Verwendung des EU-Haushalts und über die Empfänger von EU-Mitteln informieren kann.

Die derzeit von den Mitgliedstaaten (und dem Vereinigten Königreich) aus Gründen der Transparenz veröffentlichten Informationen über GAP-Begünstigte enthalten detaillierte Daten zu den Zahlungen, die die Begünstigten in einem bestimmten Haushaltsjahr bzw. in bestimmten Haushaltsjahren erhalten haben. Dabei ist jedoch Folgendes zu beachten:

- o Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 sollen Mitgliedstaaten die Namen von Begünstigten kleiner Beträge aus Datenschutzgründen nicht veröffentlichen (bis höchstens 1250 EUR für Mitgliedstaaten, die die Kleinerzeugerregelung anwenden, und bis höchstens 1250 EUR für die übrigen Mitgliedstaaten). Diese Begünstigten sollen stattdessen durch einen Code identifiziert werden, dessen Form der Mitgliedstaat festlegt. Begünstigte, die weniger als 1250 EUR erhalten, sind in der Tat Kleinerzeuger,

¹³ Siehe Bemerkung 1 des EuRH, Unterbemerkung 5, Ziffern 43–46.

¹⁴ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 9. November 2010, Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Wiesbaden – Deutschland – Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09), Hartmut Eifert (C-93/09)/Land Hessen (Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten – Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Agrarbeihilfen – Gültigkeit der Unionsrechtsvorschriften, die diese Veröffentlichung vorsehen und deren Modalitäten festlegen – Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Artikel 7 und 8 – Richtlinie 95/46/EG – Auslegung der Artikel 18 und 20, verbundene Rechtssachen C-92/09 und C-93/09 (ABl. C 13 vom 15.1.2011, S. 6).

und die Tatsache, dass keine Veröffentlichung ihrer Namen und der Einzelheiten zu den Zahlungen erfolgt, beeinträchtigt das übergeordnete Ziel der Transparenzvorschriften nicht.

- Um für mehr Transparenz zu sorgen, werden die Mitgliedstaaten im Rahmen der neuen GAP auch Informationen veröffentlichen, die die Identifizierung von Unternehmensgruppen ermöglichen (Artikel 59 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2021/2116), denen der Begünstigte angehört. Die von den beiden gesetzgebenden Organen verabschiedeten Rechtsvorschriften schreiben für die GAP keine Identifizierung des letzten wirtschaftlichen Eigentümers vor.
- Weiterhin stellt die Kommission „Kohesio“ zur Verfügung, eine öffentliche Onlineplattform, auf der Informationen über 1,5 Millionen Projekte in allen 27 Mitgliedstaaten gesammelt werden, die seit 2014 aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert werden.
- Schließlich wurden für den MFR 2021–2027 und für NextGenerationEU die Erhebung und Interoperabilität von Daten der Mitgliedstaaten über Empfänger von EU-Mitteln zu Prüfungs- und Kontrollzwecken dort erheblich verbessert, wo der Haushalt im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung und im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) ausgeführt wird.

Beispielsweise müssen die Mitgliedstaaten gemäß den Anforderungen der Dachverordnung, der Reserve für die Anpassung an den Brexit, des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und der Aufbau- und Resilienzfazilität Daten über den wirtschaftlichen Eigentümer erfassen und speichern. Die beiden gesetzgebenden Organe haben den Vorschlag der Kommission zur verpflichtenden Verwendung eines Data-Mining-Tools für Kontroll- und Prüfungszwecke jedoch nicht übernommen.

Die entsprechenden angenommenen Rechtsvorschriften für die verschiedenen Programme und Instrumente bilden einen fragmentierten Rechtsrahmen. Daher hat die Kommission mit der gezielten Überarbeitung der Haushaltsordnung für alle EU-Finanzierungsprogramme und alle Arten der Mittelverwaltung Folgendes vorgeschlagen:

- Maßnahmen, die eine standardisierte elektronische Aufzeichnung und Speicherung von Daten über die Empfänger von EU-Mitteln und ihre wirtschaftlichen Eigentümer (sofern es sich beim Empfänger nicht um eine natürlich Person handelt) sicherstellen
- Nutzung eines integrierten IT-Systems zum Data Mining und zur Risikobewertung für den Zugang zu diesen Daten und deren Analyse zu Kontroll-, Prüfungs- und Betrugsbekämpfungszwecken
- auf dieser Grundlage und auf Grundlage von Risikoindikatoren Ermittlung von Situationen, die ein Risiko für Unregelmäßigkeiten, Betrug, Korruption und Interessenkonflikte bergen

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Analyse einschlägiger Daten über die Empfänger von EU-Mitteln aus unterschiedlichen Blickwinkeln, die Zusammenfassung dieser Daten zu nützlichen neuen Informationen, ihre Kategorisierung und die Ermittlung von Beziehungen, Korrelationen oder Mustern ein wirksames Mittel sein können, um den EU-Haushalt besser zu schützen und Interessenkonflikte zu vermeiden und aufzudecken.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof in seinem Urteil vom 22. November 2022¹⁵ festgestellt hat, dass im Lichte der Charta der Grundrechte der

¹⁵ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 22. November 2022, WM/Luxembourg Business Registers, Vorlage zur Vorabentscheidung – Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der

Europäischen Union die Bestimmung der Geldwäscherichtlinie ungültig ist, wonach die Mitgliedstaaten für alle Mitglieder der Öffentlichkeit in allen Fällen den Zugang zu Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften sicherzustellen haben.

3. Rolle der Prüfstellen der Mitgliedstaaten bei der Prüfung des Umgangs mit Interessenkonflikten

In Bezug auf die **GAP** gibt es mehrere zulassungsbezogene Maßnahmen:

- Die Bescheinigenden Stellen prüfen als wesentlichen Bestandteil ihrer jährlichen Verfahren, ob die Zahlstellen die Zulassungskriterien einhalten.
- Im Rahmen dieser Überprüfung werden auch die Verfahren für die Bewilligung von Zahlungen systematisch überprüft.¹⁶
- Die Bescheinigenden Stellen prüfen im Rahmen ihrer Überprüfung des standardmäßigen Zulassungskriteriums für die Humanressourcen die internen Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die auf Ebene der Zahlstellen zur Vermeidung und/oder Aufdeckung von Interessenkonflikten eingerichtet wurden.

In diesem Zusammenhang berichteten die Bescheinigenden Stellen lediglich über einen Fall mit einem systematischen Problem.

Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums werden potenzielle Interessenkonflikte bei der vertieften Prüfung, die von den Bescheinigenden Stellen auf Ebene des Begünstigten durchgeführt wird, systematisch unter die Lupe genommen. Die Bescheinigenden Stellen haben für das Haushaltsjahr 2020 über diese Fälle berichtet. Die Kommission arbeitet eng mit den Bescheinigenden Stellen zusammen und gibt relevante Hilfestellung zu folgenden Punkten:

- Bewertung der Wirksamkeit der Verfahren der Zahlstellen
- Bewertung des relevanten finanziellen Risikos

Die Kommission hat sich ferner verpflichtet, die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von **Kohäsionsprogrammen** mit Blick auf die Anwendung der neuen Vorschriften über Interessenkonflikte zu unterstützen. Insbesondere hat die Kommission die bestehenden Verfahren der Prüfbehörden überprüft. Es soll sichergestellt werden, dass:

- ein gutes Verständnis für die Bestimmungen der Haushaltsordnung 2018 im Hinblick auf ihre Durchführung im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung besteht,
- die Mitgliedstaaten über geeignete Prüfverfahren verfügen, um Interessenkonflikte in Kohäsionsprogrammen zu verhindern und aufzudecken.

Die Kommission ist davon überzeugt, dass die neue Anforderung der Dachverordnung, Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer zu erheben, den Programmbehörden zusätzliche Tools und Möglichkeiten bietet, und zwar mittels:

Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung – Richtlinie (EU) 2018/843 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 – Erfolgte Änderung von Artikel 30 Absatz 5 Unterabsatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 2015/849 – Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer – Gültigkeit – Artikel 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Achtung des Privat- und Familienlebens – Schutz personenbezogener Daten, C-37/20, ECLI:EU:C:2022:912.

¹⁶ Siehe Bemerkung 2 des EuRH, Unterbemerkung 3, Ziffern 65–66.

- einer Analyse dieser Daten
- des Einsatzes von Data-Mining-Tools, einschließlich spezifischer Indikatoren zu den wirtschaftlichen Eigentümern, um mögliche Interessenkonflikte besser zu erkennen, sowie geeigneter Vorkehrungen zur Vermeidung möglicher aufgabenbezogener Interessenkonflikte oder Unvereinbarkeiten (etwa bei Rechnungslegung, Risikomanagement und Prüfung), die von den Durchführungsausgaben getrennt bleiben sollten

4. Einsatz von Data Mining zur Aufdeckung von Interessenkonflikten¹⁷

Die Kommission hat den Mitgliedstaaten das System Arachne zur Verfügung gestellt, mit dem die Stellen, die für die Ausführung und Kontrolle des EU-Haushalts zuständig sind, bei der Prävention und Aufdeckung von Risiken, bei der Ermittlung und Kontrolle von Projekten und Begünstigten mit hohem Risiko und bei der Verbesserung der Betrugsbekämpfung unterstützt werden.

Auf der Grundlage einer Reihe von Risikoindikatoren kann das System Situationen ermitteln, in denen das Risiko von Unregelmäßigkeiten, Betrug und Interessenkonflikten erhöht sein könnte. Es steht den Mitgliedstaaten frei, ihre eigenen Parameter – etwa mit Blick auf ihre Analyse des Betrugsrisikos und ihre internen Verwaltungs- und Kontrollverfahren – festzulegen. Je nach Art des ermittelten Risikos muss der Mitgliedstaat geeignete Kontrollen vornehmen. Unter Arachne sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, zu jedem Warnsignal Folgemaßnahmen zu ergreifen. Die Mitgliedstaaten und ihre Stellen können anhand der konkreten Umstände eines bestimmten Falls komplett autonom entscheiden, inwieweit sie Warnsignale weiterverfolgen.

Aktuell nutzen mehr als zwei Drittel der Mitgliedstaaten Arachne auf freiwilliger Basis. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten weiterhin nachdrücklich dazu ermutigen, das System – insbesondere für die Kohäsionspolitik, die GAP und die Aufbau- und Resilienzfazilität – zu nutzen, und auch in Zukunft Schulungen, Unterstützung und technische Hilfe anbieten, um zu einer umfassenderen Anwendung des Systems beizutragen. Sie wird das Tool außerdem um weitere Merkmale und Funktionen ergänzen.

Was die GAP angeht, so befindet sich Arachne noch in einer Pilotphase. Neun Mitgliedstaaten nutzen das System aktuell. Dank einiger Änderungen, die derzeit vorgenommen werden, wird das Tool sich künftig besser für alle Arten von GAP-Ausgaben eignen.¹⁸

Darüber hinaus soll mit der laufenden Überarbeitung der Haushaltsordnung der Schutz des EU-Haushalts verbessert werden, indem die Verwendung eines einzigen IT-Systems für das Data Mining und die Risikobewertung (wie Arachne) für alle Arten der Mittelverwaltung (direkt, indirekt, geteilt) verbindlich vorgeschrieben wird.

In Bezug auf die Bemerkung des EuRH, dass es auf EU-Ebene im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung keinen Mechanismus für den Ausschluss von Partnern gibt und dass Arachne nicht mit dem Früherkennungs- und Ausschlusssystem (EDES) verknüpft ist, stellt die Kommission fest, dass sie bei der Überarbeitung der Haushaltsordnung vorgeschlagen hat, das EDES auf die geteilte Mittelverwaltung auszuweiten. Die Kommission prüft auch die Möglichkeit, das EDES, das Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten und Arachne miteinander zu verknüpfen. Aufgrund

¹⁷ Siehe Bemerkung 2 des EuRH, Unterbemerkung 4, Ziffern 67–73.

¹⁸ Siehe Bemerkung 69 des EuRH.

nationaler Vorschriften, insbesondere zum Datenschutz, kann die Kommission Daten nicht ohne ein ordnungsgemäßes Verfahren erheben und weiterverwenden.¹⁹

5. Berichterstattung über Interessenkonflikte

Der EuRH hat festgestellt, dass es weder einen vollständigen Überblick über die von Interessenkonflikten bei der geteilten Mittelverwaltung betroffenen Beträge noch einen entsprechenden Indikator gibt, der die Häufigkeit und das Ausmaß von Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Interessenkonflikten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung misst.²⁰

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Bekämpfung von Interessenkonflikten ein Element des allgemeinen Verwaltungs- und Schutzsystems für EU-Mittel ist. Dieses ist Bestandteil des umfassenderen Integritätsrahmens, der die Bekämpfung von Betrug und Korruption – auch mit Blick auf Vergabeverfahren, die Unterstützung von Hinweisgebern, Transparenzbestimmungen usw. – umfasst.

Betrachtet man die Vermeidung von Interessenkonflikten isoliert, so führt sie nicht unbedingt zu einer Verringerung von Korruption oder Betrug. Dennoch erkennt die Kommission an, wie wichtig es ist, Interessenkonflikte zu verhindern, aufzudecken und zu bekämpfen. Zu den einschlägigen Maßnahmen in diesem Bereich gehören:

- Aufnahme von Maßnahmen im Zusammenhang mit Interessenkonflikten in den Bericht über die allgemeine Leistung der Kontrollstellen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung
- im Falle der GAP Nachverfolgung spezifischer Unregelmäßigkeiten und Außenstände im Rahmen der Rechnungsabschlussuntersuchungen, der Zulassungsuntersuchungen und anderer Dokumentenprüfungen auf der Grundlage der Feststellungen der Bescheinigenden Stelle und der Kommission²¹
- Festlegung einer gemeinsamen Fehlertypologie durch die Kommission und die Prüfbehörden im Bereich Kohäsion mit einer spezifischen Kategorie von Interessenkonflikten bei Vergabeverfahren
- Meldung von Fehlern durch Prüfbehörden an die Kommission
- Prüfungen der Kommission zur Feststellung, ob die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten geeignet sind, Interessenkonflikte zu verhindern
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten, festgestellte Interessenkonflikte über das Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) zu melden, wie dies auch bei allen anderen Unregelmäßigkeiten der Fall ist.²²

Artikel 61 der Haushaltsordnung gilt in den Mitgliedstaaten unmittelbar, soweit sie an der Ausführung des EU-Haushaltsplans beteiligt sind. Interessenkonflikte und die Art und Weise, wie mit diesen umzugehen ist, werden in Artikel 61 jedoch nicht umfassend geregelt. Stattdessen wird auf geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten verwiesen. Darüber

¹⁹ Siehe Bemerkung 2 des EuRH, Unterbemerkung 3, Ziffer 70.

²⁰ Siehe Bemerkung 2 des EuRH, Unterbemerkung 6, Ziffern 78–82.

²¹ Siehe Bemerkung 82 des EuRH.

²² Die Meldevorschriften umfassen einige Ausnahmen. Die folgenden Fallkategorien sind nicht meldepflichtig: a) Fälle, bei denen Beträge von weniger als 10 000 EUR aus den Fonds betroffen sind, b) Fälle, die auf die Insolvenz des Begünstigten zurückzuführen sind, c) Fälle, die der Begünstigte der zuständigen Behörde von sich aus mitgeteilt hat, d) Fälle, die von der zuständigen Behörde festgestellt und berichtigt wurden, bevor die betreffenden Ausgaben in einer der Kommission vorgelegten Ausgabenerklärung erscheinen. Die Ausnahmeregelungen b) bis d) finden bei Betrugsverdacht keine Anwendung.

hinaus sind weiterhin die nationalen Behörden für den Erlass ergänzender und möglicherweise noch detaillierterer und/oder strengerer nationaler Vorschriften zuständig.

Daher verfügt die Kommission nur über partielle Informationen, die erforderlich sind für

- die Festlegung von Indikatoren für das Risiko von Interessenkonflikten nach Ausgabenbereich, Mitgliedstaat und Programm/Maßnahme und somit
- die Messung von Häufigkeit und Ausmaß von Interessenkonflikten und die regelmäßige Berichterstattung über Ergebnisse.

III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH

1. Empfehlung 1 – Verbesserung der Fähigkeit zur Vermeidung, Aufdeckung und Meldung von Interessenkonflikten

(Zieldatum für die Umsetzung: 2024)

- a) **Förderung des Austauschs bewährter Verfahren mit und zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ermittlung der verschiedenen in Artikel 61 Absatz 3 der Haushaltsordnung beschriebenen Interessenkonflikte: familiäre oder private Verbundenheit, politische Übereinstimmung oder nationale Zugehörigkeit, wirtschaftliches Interesse oder andere direkte oder indirekte persönliche Interessen**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1a an.

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten kontinuierlich bei der Ermittlung von in der Haushaltsordnung beschriebenen Interessenkonflikten unterstützt, insbesondere durch:

- die Leitlinien zu Interessenkonflikten aus dem Jahr 2021
- das Angebot an die Mitgliedstaaten, Fragen zu Letzteren zu stellen
- Workshops und Seminare

So organisiert die GD AGRI beispielsweise Seminare zu Interessenkonflikten im Zusammenhang mit der GAP und beteiligt sich aktiv am Lernnetzwerk der Zahlstellen, in dem sich die Mitglieder regelmäßig über Maßnahmen zur Bekämpfung von Interessenkonflikten und Betrug im Zusammenhang mit der GAP austauschen.

In den Sitzungen der Sachverständigengruppe für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (EGESIF) unter Leitung der GD REGIO und in Fachsitzungen mit Prüfbehörden fanden Gespräche über die Durchführung von Artikel 61 der Haushaltsordnung und damit zusammenhängende Leitlinien statt.

Darüber hinaus wird die Kommission im Rahmen der Aktualisierung der GAP-Leitlinie 1 (Akkreditierungskriterien) für den ab 2023 geltenden Rechtsrahmen den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten fördern.

b) Förderung des Austausches bewährter Verfahren für die Nutzung von Big Data und Data-Mining-Tools in den Mitgliedstaaten zur Aufdeckung von Interessenkonflikten und Aufforderung der Mitgliedstaaten, diese Instrumente allen ihren Behörden zur Verfügung zu stellen und sie systematisch zu nutzen

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1b an.

Diese Empfehlung wird derzeit umgesetzt. Was die GAP und die Kohäsionspolitik anbelangt, so wird die Kommission die Mitgliedstaaten weiterhin bei der Nutzung von Big Data und Data-Mining-Tools zum Zwecke der Aufdeckung von Interessenkonflikten unterstützen.

Die Kommission wird

- den Mitgliedstaaten und Programmbehörden weiterhin die Vorteile der Nutzung des integrierten IT-Systems Arachne für das Data Mining und die Risikobewertung nahebringen,
- weiterhin Schulungen, Unterstützung und technische Hilfe anbieten, um die Nutzung des System zu fördern und die Zahl der nutzenden Mitgliedstaaten zu erhöhen,
- die Merkmale des IT-Systems, seine Benutzerfreundlichkeit und die Interoperabilität mit anderen Datenquellen weiter verbessern.

Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die Kommissionsdienststellen mit Blick auf die Aufbau- und Resilienzfähigkeit, die robuste nationale Prüf- und Kontrollstrukturen erfordert, darauf bestanden haben, dass die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Kontroll- und Prüfsysteme zur Umsetzung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne auf Arachne zurückgreifen können.

c) Ausarbeitung klarer Leitlinien für die Mitgliedstaaten darüber, wann und wie Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten, bei denen Interessenkonflikte eine Rolle spielen, der Kommission über das IMS vollständig und einheitlich gemeldet werden

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1c an.

2. Empfehlung 2 – Für Transparenz sorgen

(Zieldatum für die Umsetzung: 2024)

a) Ermittlung und Verbreitung bewährter Verfahren, einschließlich Verfahren, die bei der Konzeption und Annahme von Programmen und Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten zur Anwendung gekommen sind

Die Kommission nimmt die Empfehlung 2a an.

b) Förderung des Austausches bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich der Notwendigkeit von Erklärungen über das Einkommen und das Vermögen nationaler oder regionaler öffentlicher Bediensteter, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung in Entscheidungsprozesse eingebunden sind, um die Transparenz und Rechenschaftspflicht zu erhöhen und das Risiko nicht erkannter Interessenkonflikte zu verringern

Die Kommission nimmt die Empfehlung 2b an.