



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 19. September 2022  
(OR. en)

12551/22

---

---

**Interinstitutionelles Dossier:  
2022/0295(NLE)**

---

---

**FIN 931  
RESPR 27  
CADREFIN 139  
POLGEN 122**

### **VORSCHLAG**

---

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	18. September 2022
Empfänger:	Generalsekretariat des Rates
Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 485 final
Betr.:	Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 485 final.

Anl.: COM(2022) 485 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 18.9.2022  
COM(2022) 485 final

2022/0295 (NLE)

Vorschlag für einen

**DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES**

**über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die  
Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn**

## BEGRÜNDUNG

### **1. KONTEXT DES VORSCHLAGS**

- (1) Die 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<sup>1</sup> (im Folgenden „Konditionalitätsverordnung“) bestimmt in ihrem Artikel 4 Absatz 1 Folgendes: „Geeignete Maßnahmen sind zu ergreifen, wenn gemäß Artikel 6 festgestellt wird, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.“
- (2) Artikel 6 Absatz 1 der Konditionalitätsverordnung wiederum bestimmt: „Liegen nach Auffassung der Kommission hinreichende Gründe für die Feststellung vor, dass die in Artikel 4 festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind, übermittelt sie dem betreffenden Mitgliedstaat eine schriftliche Mitteilung und legt darin die Tatsachen und die spezifischen Gründe dar, auf denen ihre Feststellungen beruhen, es sei denn, sie ist der Auffassung, dass andere in der Gesetzgebung der Union festgelegte Verfahren es ihr ermöglichen würden, den Haushalt der Union wirksamer zu schützen.“
- (3) In Artikel 6 Absatz 9 der Konditionalitätsverordnung ist festgelegt: „Gelangt die Kommission zu der Feststellung, dass die Voraussetzungen des Artikels 4 erfüllt sind und die gegebenenfalls vom Mitgliedstaat gemäß Absatz 5 vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen der in der Mitteilung der Kommission dargelegten Feststellung nicht in angemessener Weise gerecht werden, legt sie dem Rat einen Entwurf für einen Durchführungsbeschluss mit geeigneten Maßnahmen vor, und zwar binnen eines Monats nach Eingang der Stellungnahme des Mitgliedstaats oder, sofern keine Stellungnahme abgegeben wird, unverzüglich und in jedem Fall binnen eines Monats nach Ablauf der ... festgelegten Frist.“
- (4) Am 24. November 2021 richtete die Kommission ein Auskunftersuchen (im Folgenden „Auskunftersuchen“) nach Artikel 6 Absatz 4 der Konditionalitätsverordnung an Ungarn, das die ungarischen Behörden am 27. Januar 2022 beantworteten.
- (5) Am 27. April 2022 übermittelte die Kommission Ungarn eine schriftliche Mitteilung gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Konditionalitätsverordnung (im Folgenden „Mitteilung“). In der Mitteilung wurden die Feststellungen der Kommission in Bezug auf eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Auftragswesen in Ungarn dargestellt, darunter systembedingte Unregelmäßigkeiten, Mängel und Schwachstellen bei den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge; ein hoher Anteil von Verfahren mit nur einem Bieter und eine geringe Wettbewerbsintensität bei Vergabeverfahren; Probleme im Zusammenhang mit der Nutzung von Rahmenvereinbarungen; Probleme bei der Aufdeckung, Prävention und Behebung von Interessenkonflikten; Bedenken im Zusammenhang mit der Nutzung von Mitteln der Union durch Trusts von öffentlichem Interesse. Diese Probleme und ihr wiederholtes Auftreten im Laufe der Zeit zeigen, dass die ungarischen Behörden nicht in der Lage oder nicht willens sind, in Bezug auf die Vergabe öffentlicher

---

<sup>1</sup> ABl. L 433I vom 22.12.2020, S. 1.

Aufträge und Interessenkonflikte Entscheidungen, die gegen geltendes Recht verstoßen, zu verhindern und somit das Korruptionsrisiko angemessen zu bekämpfen. Die Verstöße stellen Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit dar, insbesondere gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, und lassen Bedenken hinsichtlich der Gewaltenteilung aufkommen. Darüber hinaus enthielt die Mitteilung Feststellungen in Bezug auf Ermittlung und Strafverfolgung sowie den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung: Es bestehen zusätzliche Probleme bei den Beschränkungen für wirksame Ermittlungen und Strafverfolgung bei mutmaßlicher krimineller Tätigkeit, der Organisation der Staatsanwaltschaften und durch das Fehlen eines funktionierenden und wirksamen Rahmens für die Korruptionsbekämpfung. Diese Probleme stellen ebenfalls Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit dar, insbesondere im Hinblick auf die Rechtssicherheit, das Verbot der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt und den wirksamen Rechtsschutz. Wie in der Mitteilung ausgeführt, beeinträchtigen diese Verstöße die finanziellen Interessen der Union oder drohen ernsthaft sie zu beeinträchtigen, und andere in der Gesetzgebung der Union festgelegte Verfahren würden es nicht ermöglichen, sie wirksamer zu schützen als die Konditionalitätsverordnung. In der Mitteilung hatte die Kommission Ungarn ferner aufgefordert, bestimmte Informationen und Daten zu den Fakten und Gründen vorzulegen, auf die Ungarn seine Feststellungen in der Antwort auf das Auskunftsersuchen gestützt hatte. Außerdem wurden Fragen zu möglicherweise damit zusammenhängenden Problemen bei der Unabhängigkeit der Justiz gestellt. In der Mitteilung räumte die Kommission den ungarischen Behörden eine Frist von zwei Monaten für ihre Stellungnahme ein.

- (6) Am 27. Juni 2022 antwortete Ungarn auf die Mitteilung (im Folgenden „erste Antwort“). Mit Schreiben vom 30. Juni und 5. Juli 2022 übermittelte der ungarische Justizminister weitere Informationen zur Ergänzung der ersten Antwort. Darüber hinaus übermittelte Ungarn am 19. Juli 2022 ein zusätzliches Schreiben, in dem es eine Reihe von Abhilfemaßnahmen zur Behebung der in der Mitteilung festgestellten Missstände vorschlug, die jedoch bei der Bewertung der ersten Antwort nicht berücksichtigt werden konnten, da sie in einem sehr späten Stadium des Verfahrens, kurz bevor die Kommission den nächsten Verfahrensschritt einleiten musste, vorgelegt wurden. Die Kommission hat alle in diesen zusätzlichen Schreiben aufgeführten einschlägigen Elemente im Einklang mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten in der nächsten Phase des in der Konditionalitätsverordnung vorgesehenen Verfahrens berücksichtigt.
- (7) Die Kommission vertrat die Auffassung, dass die erste Antwort und die zusätzlichen Schreiben vom 30. Juni und 5. Juli 2022 keine angemessenen Abhilfemaßnahmen enthielten, die Bemühungen erkennen ließen, der Konditionalitätsverordnung gerecht zu werden.
- (8) Im Einklang mit Artikel 6 Absatz 7 der Konditionalitätsverordnung richtete die Kommission am 20. Juli 2022 ein Schreiben (im Folgenden „Absichtsschreiben“) an Ungarn, in dem sie den Mitgliedstaat von ihrer Bewertung nach Artikel 6 Absatz 6 der Konditionalitätsverordnung sowie von den Maßnahmen in Kenntnis setzte, die sie dem Rat nach Artikel 6 Absatz 9 der Verordnung zur Annahme vorzuschlagen beabsichtigte, falls Ungarn keine angemessenen Abhilfemaßnahmen ergreifen sollte. Gemäß Artikel 6 Absatz 7 der Konditionalitätsverordnung wurde Ungarn daher

aufgefordert, seine Stellungnahmen, insbesondere zur Verhältnismäßigkeit der beabsichtigten Maßnahmen, binnen einem Monat zu übermitteln.

- (9) Ungarn beantwortete das Absichtsschreiben am 22. August 2022 (im Folgenden „zweite Antwort“) innerhalb der einmonatigen Frist nach Artikel 6 Absatz 7 der Konditionalitätsverordnung.
- (10) Es wiederholte in der zweiten Antwort die in der ersten Antwort vorgebrachten Argumente und äußerte Kritik an der Art der Durchführung des Verfahrens. Es bestritt die Verhältnismäßigkeit der im Absichtsschreiben genannten geplanten Maßnahmen. Zugleich legte Ungarn siebzehn Abhilfemaßnahmen vor. Der Vorlage gingen im Einklang mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Gespräche auf fachlicher Ebene zwischen den Kommissionsdienststellen und den ungarischen Behörden voraus. Am 13. September 2022 übermittelte Ungarn der Kommission ein Schreiben mit Klarstellungen und weiteren Verpflichtungen im Rahmen der vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen (im Folgenden „Septemberschreiben“).

## **2. PROBLEME, DIE AUF VERSTÖßE GEGEN DIE GRUNDSÄTZE DER RECHTSSTAATLICHKEIT HINDEUTEN**

### **2.1. Systembedingte Unregelmäßigkeiten, Mängel und Schwachstellen bei den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge**

#### *2.1.1. Feststellungen der Kommission*

- (11) Wie die Kommission in ihrer Mitteilung feststellte und im Absichtsschreiben bestätigte, bestehen in Ungarn systembedingte Unregelmäßigkeiten, Mängel und Schwachstellen bei den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge. Solche Unregelmäßigkeiten wurden bei aufeinanderfolgenden Prüfungen durch die Kommissionsdienststellen sowohl für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 als auch für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sowie bei mehreren Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), die zu finanziellen Empfehlungen für die Rückforderung erheblicher Beträge führten, festgestellt. Unter anderem aufgrund des systemischen Charakters der Unregelmäßigkeiten, ihres wiederholten Auftretens und der Größenordnung der beschlossenen Finanzkorrekturen stellte die Kommission fest, dass sie hinreichende Gründe hatte, die Bedingungen nach Artikel 4 der Konditionalitätsverordnung als erfüllt zu betrachten.
- (12) Darüber hinaus deuten die verfügbaren Daten darauf hin, dass Aufträge ungewöhnlich oft im Anschluss an Ausschreibungsverfahren vergeben wurden, an denen nur ein einziger Bieter teilnahm; Aufträge an bestimmte Unternehmen vergeben werden, die nach und nach große Marktanteile erobern konnten; und schwerwiegende Mängel bei der Vergabe von Rahmenvereinbarungen bestehen. Die Kommission betrachtete diese Elemente als Hinweise auf ein eindeutiges Risiko für Transparenz und Wettbewerb, das der wirtschaftlichen Verwaltung der in den betreffenden Verfahren verwendeten Unionsmittel abträglich ist, sowie unter Umständen als Hinweis auf ein erhöhtes Risiko von Korruption und Interessenkonflikten.
- (13) Die Kommission verwies außerdem auf gravierende Mängel, die ihre Dienststellen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge innerhalb bestimmter Rahmenvereinbarungen

ermittelt hatten, und stellte fest, dass ernsthafte Bedenken im Hinblick auf künftige Rahmenvereinbarungen bestehen.

### 2.1.2. *Stellungnahmen Ungarns*

- (14) Ungarn beschrieb seine Rechtsvorschriften und seine Praxis bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Das ungarische System zur Vergabe öffentlicher Aufträge sei sowohl funktionsfähig als auch konform mit den einschlägigen Richtlinien der Europäischen Union. Ungarn verwies in diesem Zusammenhang auf gewisse Bestimmungen des Gesetzes CXLIII von 2015 über die Vergabe öffentlicher Aufträge, geändert im Anschluss an Prüfungen durch die Kommissionsdienststellen, auf eine Reihe von Elementen dieses Vergabesystems sowie auf Maßnahmen, die in den letzten Jahren getroffen wurden, um für mehr Wettbewerb und Transparenz zu sorgen<sup>2</sup>. Auf dieser Grundlage argumentierte Ungarn, die Praxis bei der Vergabe öffentlicher Aufträge entspreche nun im Hinblick auf die Prävention und Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten den Anforderungen der Europäischen Union.
- (15) In Bezug auf die von der Kommission genannten Unregelmäßigkeiten behauptete Ungarn, die einschlägigen Finanzkorrekturen hingen nur zum Teil mit Schwachstellen des Beschaffungswesens zusammen, die bei den Prüfungen ermittelten Schwachstellen seien nicht systembedingt und sie hätten zu keinem Abbruch und keiner Aussetzung von Zahlungen geführt.
- (16) Des Weiteren führte Ungarn an, die Konditionalitätsverordnung gelte erst seit dem 1. Januar 2021, weshalb die angeblichen Unregelmäßigkeiten, die vor diesem Datum festgestellt worden seien, nicht als Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit gemäß dieser Verordnung gewertet werden könnten. Ungarn argumentierte ferner, für den Nachweis, dass von den Kommissionsdienststellen bei Prüfungen ermittelte systemische Mängel und Unregelmäßigkeiten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a der Konditionalitätsverordnung darstellten, müsse ebenfalls bewiesen werden, dass die Entscheidungen der betroffenen Behörden oder Einrichtungen keiner wirksamen gerichtlichen Überprüfung unterworfen werden können.<sup>3</sup>
- (17) Ungarn zufolge beweist die Tatsache, dass der Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter bei der Vergabe von mit Unionsmitteln finanzierten öffentlichen Aufträgen niedriger ist als bei Aufträgen, die aus nationalen Mitteln finanziert werden, dass das ungarische Kontrollsystem im Zusammenhang mit Unionsmitteln in der Lage ist, den Faktoren, die den Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge einschränken, wirksam entgegenzuwirken.
- (18) Ungarn bestreitet bei den Studien über die Wettbewerbsintensität im öffentlichen Beschaffungswesen und die Konzentration der Auftragsvergabe auf eine kleine Zahl

---

<sup>2</sup> Ungarn verwies auf i) Änderungen des Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Aufträge durch das Gesetz Nr. LXXXIII von 2018 zur Abschaffung der zuvor geltenden Beschränkung der Vergabe von Unteraufträgen, ii) eine Erhöhung der personellen Ausstattung der Dienststelle für die Kontrolle des öffentlichen Beschaffungswesens und den Betrieb eines internen Schulungssystems, iii) eine Verbesserung der internen Verfahren und Kontrollpraktiken der Dienststelle für die Kontrolle des öffentlichen Beschaffungswesens sowie die Herausgabe von Leitlinien für Praktiker bei den öffentlichen Auftraggebern und iv) eine Überarbeitung der Vorschriften für die Inanspruchnahme von Hilfen aus bestimmten Unionsfonds.

<sup>3</sup> Nach der Auffassung Ungarns ergibt sich dies aus Randnummer 325 des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden „Gerichtshof“) in der Rechtssache C-157/21.

von Unternehmen, auf die die Kommission in der Mitteilung<sup>4</sup> und im Absichtsschreiben verwiesen hatte, ebenfalls die Stichhaltigkeit und Verlässlichkeit der Methodik und der zugrundeliegenden Daten.

- (19) Bezüglich Rahmenvereinbarungen argumentierte Ungarn, es sei für ein hohes Maß an Wettbewerb gesorgt. Das Ausschreibungsverfahren zur tatsächlichen Vergabe des Auftrags werde in zwei Phasen durchgeführt: Zunächst konkurrierten die Bieter um das Recht, an der Rahmenvereinbarung teilzunehmen, anschließend, wenn spezifische Aufträge im Anschluss an die Wiedereröffnung des Wettbewerbs vergeben würden, greife der Wettbewerb zwischen den Wirtschaftsteilnehmern auf dem Markt erneut. Ungarn zufolge wurde auf Ebene des Zentralstaats keine Entscheidung getroffen, nach der die Anwendung von Rahmenvereinbarungen im laufenden Zeitraum des mehrjährigen Finanzrahmens (MRF) vorgeschrieben wäre.

### 2.1.3. *Bewertung der Kommission*

- (20) Obwohl Ungarn gewisse Änderungen in seinen Rechtsvorschriften und der Verwaltung des Systems zur Vergabe öffentlicher Aufträge vorgenommen hat, geht aus den verfügbaren Daten nicht hervor, dass diese Änderungen Verbesserungen bei den praktischen Ergebnissen der Vergabeverfahren bewirkt hätten. Trotz der in den letzten Jahren getroffenen Maßnahmen wurde noch keine ausreichende Transparenz erreicht, und eine effektive und effiziente externe Kontrolle, die durch die Transparenz unter anderem ermöglicht werden soll, kann nicht wirksam durchgeführt werden.
- (21) Anders als von Ungarn behauptet, hingen die für den Zeitraum 2014-2020 verlangten Finanzkorrekturen hauptsächlich mit systembedingten Schwächen bei der Verwaltung des Beschaffungswesens zusammen, wie die Ergebnisse der durchgeführten einschlägigen Prüfungen belegen. Diese Finanzkorrekturen waren die höchsten aller Mitgliedstaaten der Union in diesem Zeitraum<sup>5</sup>, was von Ungarn nicht bestritten wurde. Überdies bezogen sich die betreffenden Prüfungen auch auf das Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems, um die Konformität mit den Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge sicherzustellen. Sie betrafen damit systemische Probleme.<sup>6</sup> Die Kommission kann dem Vorbringen Ungarns nicht zustimmen, das Ausbleiben eines Abbruchs oder einer Aussetzung von Zahlungen bedeute, dass nach Auffassung der Kommission keine gravierenden Mängel vorlägen. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass selbst ein Risiko in Höhe von über 5 % der Ausgaben, der erste in der Delegierten Verordnung<sup>7</sup> festgelegte Pauschalsatz für

---

<sup>4</sup> *New Trends in Corruption Risk and Intensity of Competition in the Hungarian Public Procurement from January 2005 to April*, Kurzbericht 2020:1, Mai 2020; Corruption Research Center (Korruptionsforschungszentrum) Budapest, [https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020\\_hpp\\_0520\\_flash\\_report\\_1\\_200526.pdf](https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020_hpp_0520_flash_report_1_200526.pdf).

<sup>5</sup> Länderbericht Ungarn 2020, Brüssel, 26.2.2020 SWD (2020) 516 final, S. 43, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0516>.

<sup>6</sup> Insbesondere die Prüfung REGC214HU0068, zitiert in den Fußnoten 10 und 13 der Mitteilung, war eine frühzeitige präventive Systemprüfung.

<sup>7</sup> Delegierte Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vom 3. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen

die Finanzkorrekturen, mit einem gravierenden Mangel in Zusammenhang stehen kann. Die Definition eines gravierenden Mangels im Verwaltungs- und Kontrollsystem beruht nicht allein auf quantitativen Schwellenwerten, sondern auch und speziell in diesem Fall auf Verstößen mit potenziell systemischer Wirkung gegen wesentliche Kernanforderungen oder eine Kombination von Anforderungen, die in den geltenden Vorschriften festgelegt sind.

- (22) Was den zeitlichen Anwendungsbereich der Konditionalitätsverordnung betrifft, so können vor dem 1. Januar 2021 festgestellte systembedingte Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, die nicht abgestellt wurden, wiederholt auftreten und über das genannte Datum hinaus bestehen, angesichts ihres systemischen und wiederkehrenden oder andauernden Charakters und des fortwährenden ernsthaften Risikos, das sie für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der Union und den Schutz der finanziellen Interessen der Union nach dem 1. Januar 2021 darstellen, unter die Konditionalitätsverordnung fallen.
- (23) Die Kommission kann dem Vorbringen Ungarns, dass systemische Mängel und Unregelmäßigkeiten nur dann Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Sinne der Konditionalitätsverordnung darstellen können, wenn die Entscheidung der betroffenen Behörden oder Einrichtungen keiner wirksamen gerichtlichen Überprüfung unterworfen werden können, nicht zustimmen. Aus der Konditionalitätsverordnung geht eindeutig hervor, dass von der Kommission festgestellte systemische Mängel und Unregelmäßigkeiten, die auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit hindeuten, eigenständig sind und unter die Konditionalitätsverordnung fallen können. Gemäß der Konditionalitätsverordnung müssen daher bei keiner Situation, die auf einen Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit hindeutet, zusätzliche Bedingungen berücksichtigt werden.<sup>8</sup>
- (24) Ebenso wenig kann die Kommission dem Vorbringen Ungarns zustimmen, aus der Tatsache, dass bei der Vergabe von aus Unionsmitteln finanzierten Aufträgen der Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter niedriger ist als bei aus nationalen Mitteln finanzierten Aufträgen, sei zu schließen, das ungarische Kontrollsystem sei im Zusammenhang mit Unionsmitteln in der Lage, den Faktoren, die den Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge einschränken, wirksam entgegenzuwirken. Dass der Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter bei Auftragsvergaben mit Unionsmitteln niedriger ist als bei solchen mit nationalen Mitteln, bedeutet nicht von vornherein, dass die Kontrollen bei Auftragsvergaben mit Unionsmitteln angemessen funktionieren. Dies schlägt sich auch in der Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Ungarns für 2022 nieder, in der bestätigt wird, dass diese Probleme auch für die Zukunft bedeutsam bleiben.<sup>9,10</sup>

---

Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (ABl. L 138 vom 13.5.2014, S. 5).

<sup>8</sup> In Randnummer 325 seines Urteils in der Rechtssache C-157/21 legt der Gerichtshof keine zusätzliche Bedingung für Verstöße jeglicher Art gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Sinne der Konditionalitätsverordnung fest, sondern nimmt lediglich eine Klarstellung von Elementen des allgemeinen Konzepts der Rechtsstaatlichkeit vor.

<sup>9</sup> Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2022 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2022, Absatz 30 und Empfehlung 4, unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/de/pdf>: „Das Beschaffungswesen ist weiterhin für wettbewerbswidrige Praktiken anfällig. Der Anteil der Vertragsvergaben in Verfahren mit nur einem einzigen Bieter zählt zu den höchsten in der Union. [...] Im Februar 2021 setzte sich die Regierung das ehrgeizige Ziel, den Anteil der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge mit nur

- (25) Ungarn legte keine Belege dafür vor, dass das Auftragswesen in letzter Zeit eine Verbesserung erfahren hätte (insbesondere in Bezug auf Transparenz, Intensität des Wettbewerbs, Prüfungen von Interessenkonflikten). Aus den der Kommission vorliegenden Daten geht nicht nur hervor, dass die Konzentration bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zugenommen hat, sondern auch, dass für Unternehmen, die als politisch vernetzt mit Akteuren der ungarischen Regierungspartei angesehen werden können (im Folgenden „politisch vernetzt“), die Chancen auf den Zuschlag größer geworden sind. Die Generaldirektion Haushalt hat eine Studie in Auftrag gegeben, die eine empirische statistische Analyse von mehr als 270 000 öffentlichen Aufträgen in Ungarn zwischen 2005 und 2021<sup>11</sup> bietet. Die Studie zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, öffentliche Aufträge (sowohl auf nationaler Ebene als auch EU-finanzierte) zu erhalten bei Unternehmen, die als politisch vernetzt angesehen werden können, um den Faktor 1,5 bis 2,1 höher war als bei Unternehmen, die für den Zeitraum 2005-2010 nicht als politisch vernetzt angesehen werden. Dieser Unterschied nahm im Zeitraum 2011-2021 erheblich zu. Betrachtet man nur die von der EU finanzierten Verträge für den Zeitraum nach 2011, so übertraf bei Unternehmen, die als politisch vernetzt angesehen werden können, die Zuschlagswahrscheinlichkeit im Vergleich zu Unternehmen, die nicht als politisch vernetzt angesehen werden, um den Faktor 3,3 bis 4,4. Im gleichen Zeitraum hatten (bei Betrachtung sowohl nationaler als auch EU-finanzierter öffentlicher Aufträge) Unternehmen, die als politisch vernetzt gelten können, eine 2,5 bis 3-mal höhere Chance auf Auftragserteilung als Unternehmen, auf die dies mutmaßlich nicht zutrifft. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die direkten oder indirekten politischen Verbindungen einiger mutmaßlich politisch vernetzter Unternehmen ein entscheidender Faktor sind, der ihre Erfolgsaussichten bei Ausschreibungsverfahren im Vergleich zu Unternehmen, die nicht als politisch vernetzt angesehen werden, vergrößert, wodurch sie insgesamt höhere Beträge bei den vergebenen Aufträgen erzielen. Darüber hinaus zeigt sie, dass dieser Effekt desto stärker ist, je näher ein Wirtschaftsteilnehmer der Regierungspartei steht. In einigen Fällen wird die Wahrscheinlichkeit, öffentliche Aufträge zu erhalten, für Unternehmen, die als politisch vernetzt angesehen werden können, um bis zu 130 % höher geschätzt als für Unternehmen, die für die Zeit nach 2011 nicht als politisch vernetzt betrachtet werden. Diese Daten zeigen eine stetig steigende Tendenz und gelten auch für das Jahr 2021. Diese Beobachtungen wurden durch die Ergebnisse einer Prüfung bestimmter Ausschreibungsdaten in Bezug auf Aufträge, die an einige der Unternehmen vergeben wurden, die als mutmaßlich politisch vernetzt identifiziert wurden, untermauert. Darüber hinaus wurden in den Bereichen Tourismus,

---

einem einzigen Angebot auf unter 15 % zu senken, *ohne jedoch hierfür einen Termin festzulegen* (Hervorhebung hinzugefügt). (Empfehlung 4: Ungarn wird empfohlen, dass es „für mehr Wettbewerb im öffentlichen Auftragswesen sorgt“.)

<sup>10</sup> Siehe auch Public Procurement Authority (Vergabebehörde) (2021), Flash Report: Hungarian Public Procurement in Numbers (Kurzbericht: Das ungarische Beschaffungswesen in Zahlen). In den letzten Jahren (nach 2018) hat eine Tendenz zur Verschlechterung bei der Gesamtzahl der Vergabeverfahren mit nur einem Bieter eingesetzt, siehe [https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH\\_REPORT-2021.pdf](https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH_REPORT-2021.pdf).

<sup>11</sup> Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021, Korruptionsforschungszentrum Budapest. Die Studie wurde Ungarn zu Informationszwecken gesondert übermittelt.

Kommunikation und Sport Berichte von Medien und Interessenträgern gesammelt, die in dieselbe Richtung weisen.

- (26) In Bezug auf Rahmenvereinbarungen stellt die Kommission fest, dass sich aus der Natur einer Rahmenvereinbarung ergibt, dass Unternehmen, die nicht an dem ursprünglichen Verfahren, das zu der Vereinbarung geführt hat, beteiligt waren, nach Unterzeichnung einer solchen Vereinbarung keine Angebote abgeben können. Angesichts der bedeutenden, bei Prüfungen durch Kommissionsdienststellen festgestellten Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung der Vergabeverfahren, der erheblichen Beträge, die Gegenstand von Rahmenvereinbarungen in Bereichen wie dem IT-Sektor sind, und ihrer langen Laufzeit ist es daher sehr wahrscheinlich, dass für den Zeitraum 2021-2027 sämtliche Verträge in Zusammenhang mit Unionsmitteln in dem betreffenden Sektor nur mit bestimmten Unternehmen geschlossen werden, die wiederum in bestimmten, an den einzelnen Vereinbarungen beteiligten Konsortien zusammengeschlossen sind.

## **2.2. Aufdeckung, Prävention und Behebung von Interessenkonflikten; Bedenken hinsichtlich „Trusts von öffentlichem Interesse“**

### *2.2.1. Feststellungen der Kommission*

- (27) Die Kommission äußerte Bedenken hinsichtlich der Fähigkeit Ungarns, die Kontrollen bezüglich Interessenkonflikten bei der Verwendung von Unionsmitteln durch spezifische IT-Instrumente wie Arachne (das gemeinsame Instrument zur Datenauswertung und Risikobewertung, das die Kommission den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellt) aufgrund der Merkmale dieser Instrumente und der von den ungarischen Behörden zu Analysezwecken hochgeladenen Daten zu verbessern.
- (28) Die Kommission äußerte ferner Bedenken dahin gehend, dass Trusts von öffentlichem Interesse nicht den Vorschriften der EU-Vergaberichtlinien unterliegen. Sie äußerte überdies Bedenken hinsichtlich Fragen im Zusammenhang mit Interessenkonflikten und der Transparenz von Trusts von öffentlichem Interesse, einschließlich der ausdrücklichen rechtlichen Ausnahme der Mitglieder der Leitungsorgane dieser Trusts von den Anforderungen in Bezug auf Interessenkonflikte; ferner äußerte sie Bedenken angesichts der Tatsache, dass die Vorschriften bezüglich Interessenkonflikten nicht für Mitglieder des Parlaments, Staatssekretäre und andere Regierungsbeamte gelten, die gleichzeitig als Vorstandsmitglieder solcher Trusts fungieren können.

### *2.2.2. Stellungnahmen Ungarns*

- (29) Was die Prüfungen von Interessenkonflikten anbelangt, so übermittelte Ungarn die von der Kommission angeforderten Informationen nicht, gab aber an, dass es regelmäßig Daten an Arachne schickt und es in gewissem Umfang nutzt, wobei es daran erinnerte, dass die Verwendung von Arachne nach EU-Recht nicht obligatorisch ist. Ungarn bestritt einerseits den Nutzen von Arachne und argumentierte, dass das ungarische IT-System (FAIR EUPR) effizienter sei und verwies andererseits auf die laufenden Verhandlungen über seinen Aufbau- und Resilienzplan und sein Engagement für den umfassenden Einsatz von Arachne in dieser Hinsicht.
- (30) In Bezug auf die Anwendbarkeit der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf Trusts von öffentlichem Interesse brachte Ungarn vor, dass solche Bedenken rein theoretischer Natur seien, da diese Trusts nach den derzeit geltenden Vorschriften (insbesondere nach dem ungarischen Gesetz über das öffentliche

Beschaffungswesen) für die Zwecke der Vergabe öffentlicher Aufträge bereits als „öffentliche Auftraggeber“ gelten. In Bezug auf die Anforderungen bezüglich der Vermeidung von Interessenkonflikten von Vorstandmitgliedern dieser Trusts macht Ungarn geltend, dass die Bedenken der Kommission rein hypothetisch seien, obwohl es eindeutig zu verstehen gibt, dass die Vorstandmitglieder solcher Trusts ausdrücklich von der Anwendung der Vorschriften hinsichtlich Interessenkonflikten ausgeschlossen sind. Es wies ferner auf eine Reihe von Vorschriften bezüglich Ausschlusskriterien und Interessenkonflikten hin, die angeblich in den Satzungen aller dieser Einrichtungen enthalten sind.

### 2.2.3. *Bewertung der Kommission*

- (31) In Bezug auf die von Ungarn zu Arachne vorgebrachten Argumente stellt die Kommission fest, dass die Kommissionsdienststellen als Folgemaßnahme zur präventiven Systemprüfung 2016<sup>12</sup> zu dem Schluss gelangt sind, dass das ungarische IT-System FAIR EUPR nicht als System mit gleichwertigen Funktionen wie Arachne angesehen werden kann und dass in den von den ungarischen Behörden hochgeladenen Daten bestimmte Datenkategorien<sup>13</sup>, die für Funktionen zur Prüfung auf Risiken erforderlich sind, fehlen.
- (32) Die Kommission ist der Auffassung, dass selbst wenn Trusts von öffentlichem Interesse als öffentliche Auftraggeber eingestuft würden, weil sie die Anforderungen des Artikels 2 Absatz 1 Nummer 4 der Richtlinie 2014/24/EU<sup>14</sup> erfüllen, dies nicht bedeutet, dass sie in allen Fällen als öffentliche Auftraggeber gelten. Angesichts der Regeln für die Ernennung der Vorstandmitglieder kann es Unsicherheiten hinsichtlich des in der Richtlinie festgelegten Kriteriums der „Staatskontrolle“ geben, während der Schwellenwert, der für die 50 % der staatlichen Finanzierung gilt, möglicherweise nicht immer Anwendung findet. Daher werden Trusts von öffentlichem Interesse nicht in allen Fällen als öffentliche Auftraggeber im Sinne der Vergaberichtlinien betrachtet.
- (33) Was die Fragen im Zusammenhang mit Interessenkonflikten und der Transparenz von Trusts von öffentlichem Interesse betrifft, so hat Ungarn keine Argumente in Bezug auf die ausdrückliche gesetzliche Ausnahme der Mitglieder der Leitungsorgane von Trusts von den Anforderungen in Bezug auf Interessenkonflikte vorgebracht. Darüber hinaus hat Ungarn weder nähere Informationen zu diesen Satzungen vorgelegt (z. B. ob diese Bestimmungen von Gesetzes wegen in die Satzungen aller Trusts von öffentlichem Interesse aufgenommen werden sollen), noch Nachweise für mögliche Kontrollen bezüglich Interessenkonflikten, die hinsichtlich der Vorstandmitglieder von Trusts von öffentlichem Interesse durchgeführt werden, wie ausdrücklich angefordert. Die Kommission stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Gründung privatrechtlicher Einrichtungen, denen der Staat erhebliche öffentliche Vermögenswerte überlassen hat, möglicherweise eine mangelnde öffentliche Kontrolle über die Funktionsweise und die Leitung dieser Einrichtungen zur Folge hat. Insbesondere scheint der Staat nach der Übertragung der Rechte des Gründers vom zuständigen Minister auf das Leitungsgremium jegliche Kontrolle über diese Trusts zu verlieren. Darüber hinaus stellt die

---

<sup>12</sup> Über das operationelle Programm „Wirtschaftliche Entwicklung und Innovation“.

<sup>13</sup> Beispielsweise Lieferanten- und Vertragsebene.

<sup>14</sup> Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65).

Kommission im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 fest, dass die Vorschriften über Interessenkonflikte nicht für Mitglieder des Parlaments, Staatssekretäre und andere Regierungsbeamte gelten, die gleichzeitig als Vorstandsmitglieder von Trusts von öffentlichem Interesse tätig sind, obwohl diese Einrichtungen erhebliche öffentliche Mittel erhalten, was ein erhöhtes Korruptionsrisiko mit sich bringt.<sup>15</sup>

### **3. ZUSÄTZLICHE GRÜNDE IM ZUSAMMENHANG MIT DEM RAHMEN FÜR ERMITTLUNG, STRAFVERFOLGUNG UND KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG**

#### **3.1. Ermittlung und Strafverfolgung**

##### *3.1.1. Feststellungen der Kommission*

- (34) In der Mitteilung und dem Absichtsschreiben wurde auf die ernsthafte Gefahr hingewiesen, dass die wirksame Durchführung von Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen in Fällen, in denen Unionsmittel betroffen sind, aufgrund der Konzentration der Befugnisse in den Händen der Generalstaatsanwaltschaft, der strikt hierarchischen Organisation der Staatsanwaltschaft, des Fehlens einer Begründungspflicht bei der Zuweisung oder Neuweisung von Fällen, des Fehlens von Vorschriften zur Verhinderung willkürlicher Entscheidungen, die eine wirksame Ermittlungs- und Strafverfolgungspolitik behindern könnten, sowie der fehlenden gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen der Ermittlungsbehörden oder der Staatsanwaltschaft, ein Verfahren nicht weiterzuverfolgen, beeinträchtigt wird. In dieser Hinsicht bezog sich die Kommission auf das Länderkapitel zu Ungarn im Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2021<sup>16</sup>, in dem sie auf die seit 2015 von der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) des Europarats herausgegebenen Empfehlungen zu Staatsanwälten<sup>17</sup> und auf das Fehlen wirksamer Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen der Staatsanwaltschaft, mutmaßliche Straftaten zum Nachteil des öffentlichen Interesses, einschließlich Korruption und Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU und Veruntreuung öffentlicher Gelder, nicht zu untersuchen oder strafrechtlich zu verfolgen<sup>18</sup>, hinwies.
- (35) Da Ungarn nur bilateral mit der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) zusammenarbeitet und kein teilnehmender Mitgliedstaat ist<sup>19</sup>, ist das OLAF nach wie vor die einzige mit Ermittlungen befasste Verwaltungsstelle der Union, die für die Untersuchung mutmaßlicher Betrugs- oder Korruptionsdelikte oder sonstiger

---

<sup>15</sup> Siehe Seite 17 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen 2022 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, Accompanying the document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2022 Rule of Law Report, The Rule of law situation in the European Union “2022 Rule of law Report for Hungary”, SWD(2022) 517 final.

<sup>16</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, SWD(2021) 714 final, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, Seite 8.

<sup>17</sup> GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht vom 27. März 2015, Greco Eval IV Rep (2014) 10E, abrufbar unter <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6b9e>.

<sup>18</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, SWD(2021) 714 final, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, Fußnote 58.

<sup>19</sup> Nicht teilnehmende EU-Mitgliedstaaten arbeiten bilateral mit der EUSTa zusammen.

rechtswidriger Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zuständig ist.

### 3.1.2. *Stellungnahmen Ungarns*

- (36) Ungarn widersprach dem Verweis der Kommission auf die Empfehlungen der GRECO, die nach wie vor nicht umgesetzt worden sind, und verglich auf der Grundlage der jüngsten Daten der GRECO<sup>20</sup> die Umsetzungsquote Ungarns mit der anderer Mitgliedstaaten.
- (37) Ungarn hob ferner hervor, dass es nicht verpflichtet sei, sich an der EUSTa zu beteiligen, und betonte, dass es ein Kooperationsabkommen mit ihr geschlossen und die Europäische Generalstaatsanwältin in einem Gespräch erklärt habe, dass die ungarische Staatsanwaltschaft auf alle Ersuchen der EUSTa eingegangen sei. Ungarn argumentierte, dass die EUSTa in den Mitgliedstaaten, die an der Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der EUSTa beteiligt sind, eine eigenständige Einrichtung sei, die unabhängig von den nationalen Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften handle. Aus diesem Grund befassten sich die nationalen Strafverfolgungsbehörden nicht mit Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der EUSTa fielen. Im Gegensatz dazu könne die Zusammenarbeit mit dem OLAF in der Tat eine effizienzsteigernde Wirkung haben, da das OLAF mit den nationalen Behörden zusammenarbeite und deren Kapazitäten ergänze. Darüber hinaus wies Ungarn darauf hin, dass außer Ungarn vier weitere EU-Mitgliedstaaten nicht Mitglied der EUSTa seien und die Effizienz der Staatsanwaltschaften dieser Länder aus Sicht der Kommission nicht bedenklich sei.
- (38) In Bezug auf i) die Möglichkeit für den Generalstaatsanwalt, Staatsanwälte direkt oder indirekt anzuweisen und Fälle zuzuteilen oder zu entziehen und ii) die Kriterien für die Übertragung von Fällen zwischen nachgeordneten Staatsanwälten verwies Ungarn auf die einschlägigen Bestimmungen des nationalen Rechts und argumentierte, dass die hierarchische Struktur der Staatsanwaltschaft als solche keine Frage der Rechtsstaatlichkeit sein könne; es widersprach der Auffassung der Kommission, dass diese Struktur die Wirksamkeit der Rechtsprechung in Strafsachen beeinträchtigen kann. Ungarn erklärte ferner, dass der derzeitige Generalstaatsanwalt während seines Mandats Staatsanwälten keine Fälle entzogen habe. Es verwies außerdem auf die Möglichkeit der Union, die Rechte der Opfer im Rahmen von Strafverfahren im Zusammenhang mit Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union geltend zu machen, sowie auf die Möglichkeit, Beschwerde gegen Handlungen der Ermittlungsbehörde einzulegen oder als Ersatzprivatkläger aufzutreten. Ungarn erklärte auch, dass die ungarische Staatsanwaltschaft in Fällen, die nach Übermittlung einer justiziellen Empfehlung des OLAF eingeleitet wurden, stets Entscheidungen über die Zurückweisung von Strafverfahren an OLAF übermittle, auf der Grundlage der am 11. Februar 2022 mit dem OLAF geschlossenen Kooperationsvereinbarung. Es fügte hinzu, dass die Tatsache, dass die Union, die einschlägigen Entscheidungen nicht angefochten hat oder als Ersatzprivatkläger aufgetreten ist, darauf schließen lasse, dass sie mit den genannten Entscheidungen einverstanden ist oder keine Einwände dagegen erhebt.

---

<sup>20</sup> GRECO, 22. Allgemeiner Tätigkeitsbericht (2021), abrufbar unter <https://rm.coe.int/greco-general-activity-report-2021/1680a6bb79>.

### 3.1.3. *Bewertung der Kommission*

- (39) Die Kommission hat ihre Gründe hinsichtlich Ermittlungen und Strafverfolgung im Zusammenhang mit den anderen in diesem Fall aufgeworfenen Fragen dargelegt – insbesondere Unregelmäßigkeiten, Mängeln und Schwächen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge –, und diese stützten sich als solche nicht ausschließlich auf die Bedenken, die in den GRECO-Empfehlungen angesprochen wurden. Ein Vergleich des Vorgehens Ungarns bei der Umsetzung der einschlägigen GRECO-Empfehlungen mit dem anderer Mitgliedstaaten trägt den von der Kommission geäußerten Bedenken nicht Rechnung. Die Kommission stellt in dieser Hinsicht ferner fest, dass nach der Konditionalitätsverordnung die Bewertung jedes Einzelfalls, des Umfangs und des Rahmens der Nachweise auf der Grundlage des jeweiligen Sachverhalts unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände erfolgt. Darüber hinaus hat die GRECO in ihrer jüngsten Evaluierung<sup>21</sup> des Grades der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen durch Ungarn zwar eine leichte Verbesserung festgestellt, eine Reihe relevanter Empfehlungen zur Korruptionsprävention in Bezug auf Staatsanwälte werde jedoch nach wie vor nicht oder nur teilweise umgesetzt.
- (40) Entgegen dem, was Ungarn in seiner zweiten Antwort vorbringt, hat die Kommission nicht angedeutet, dass Ungarn verpflichtet ist, der EUSTa beizutreten. Die Kommission ist sich auch der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Ungarn und der EUSTa voll und ganz bewusst und begrüßt die positive Reaktion Ungarns auf die Ersuchen der EUSTa im Einklang mit seiner Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit. Da Ungarn sich jedoch nicht an der EUSTa beteiligt, ist die ungarische Staatsanwaltschaft die einzige Stelle, die strafrechtliche Ermittlungen zu Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU durchführt. Daher ist die Nichtbeteiligung Ungarns an der EUSTa angesichts der Bedenken hinsichtlich des wirksamen Funktionierens der ungarischen Staatsanwaltschaft von Bedeutung. Darüber hinaus bleibt das OLAF – wie in der Mitteilung dargelegt – die einzige mit Ermittlungen befasste Verwaltungsstelle der Union, die in Ungarn für die Untersuchung mutmaßlicher Betrugs- oder Korruptionsdelikte oder sonstiger rechtswidriger Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zuständig ist. Unabhängig davon, ob ein Mitgliedstaat an der EUSTa teilnimmt oder nicht, ist es nach wie vor von entscheidender Bedeutung, über eine wirksame und unabhängige nationale Staatsanwaltschaft und einen soliden Rahmen für die Korruptionsbekämpfung zu verfügen und wirksam mit dem OLAF zusammenzuarbeiten.
- (41) Was die Bemerkungen Ungarns zur Staatsanwaltschaft betrifft, so nahm die Kommission die vorgelegten Informationen zur Kenntnis, in denen die strikt hierarchische Struktur der Staatsanwaltschaft bestätigt und die Anforderungen für die Entfernung und Übertragung von Fällen sowie die Vorschriften für Disziplinarverfahren beschrieben wurden. Die Angaben Ungarns zu Organisation und Arbeitsweise der Staatsanwaltschaft und zu Verfahren, die für die justiziellen Empfehlungen des OLAF relevant sind, waren jedoch nicht vollständig genug, um die Bedenken der Kommission auszuräumen. Somit bestehen nach wie vor Bedenken in Bezug auf Systemfragen, die für eine tatsächliche ordnungsgemäße Arbeit der Ermittlungsbehörden und der Staatsanwaltschaft bei mit der Ermittlung und

---

<sup>21</sup> Siehe GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Zweiter Vorläufiger Compliance-Bericht.

Verfolgung von Straftaten oder Verstößen gegen das Unionsrecht im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union oder dem Schutz der finanziellen Interessen der Union von Bedeutung sind, da die Ermessensbefugnisse der Staatsanwaltschaft durch ihre strikt hierarchische Struktur verstärkt werden. Die weitreichenden Befugnisse des Generalstaatsanwalts in Verbindung mit dem Fehlen von Kontrollen und Gegenkontrollen innerhalb der Staatsanwaltschaft könnten die Funktionsweise dieses Dienstes und damit den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen.

- (42) Die Kommission widerspricht dem Argument Ungarns, dass die Nichtanfechtung einer Entscheidung oder das Nichttätigwerden eines Ersatzprivatklägers auf ein Einverständnis mit einer Verfahrenseinstellung oder den Verzicht auf Einwände gegen sie hindeuten würde. Dieses Argument lässt nicht nur Entscheidungen unberücksichtigt, mit denen auf Ermittlungen im Falle von für den Schutz der finanziellen Interessen der Union relevanten Straftaten verzichtet oder diese eingestellt werden, sondern würde auch darauf hinauslaufen, die Zuständigkeit für Strafverfolgungsmaßnahmen auf die Union zu verlagern, was der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten nach Artikel 325 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zuwiderlaufen würde. Auch kann ein Beschluss, auf ein Verfahren auf der Grundlage der Vereinbarung über die Verwaltungszusammenarbeit mit dem OLAF zu verzichten, nicht so verstanden werden, dass sie ein Einverständnis mit einer Entscheidung zur Verfahrenseinstellung oder einen Verzicht auf Einwände dagegen impliziert.
- (43) In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auf ihre vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2022 gebilligte Bewertung: „Werden schwerwiegende Vorwürfe erhoben, fehlt systematisch entschiedenes Handeln zur Untersuchung und Strafverfolgung in Korruptionsfällen, in die hochrangige Beamte oder ihr direktes Umfeld verwickelt sind. Die Rechenschaftspflicht für Entscheidungen zur Einstellung von Untersuchungen gibt nach wie vor Anlass zur Sorge, da gegen Entscheidungen der Staatsanwaltschaft, Fälle mutmaßlicher Kriminalität nicht zu verfolgen, keine wirksamen Rechtsbehelfe eingelegt werden können“<sup>22</sup>. Deshalb empfahl der Rat, dass Ungarn „den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung – auch durch eine Verbesserung der Strafverfolgung ... – ausbaut“<sup>23</sup>. Die Kommission stellt ferner fest, dass Ungarn im Zusammenhang mit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 empfohlen wurde, seine Erfolgsbilanz bei Ermittlungen, Strafverfolgungen und Urteilen in Korruptionsfällen auf hoher Ebene zu verbessern.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2022 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2022, Absatz 26, unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/de/pdf>.

<sup>23</sup> Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2022 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2022, Empfehlung 4, unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/de/pdf>.

<sup>24</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022: Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), S. 2.

## 3.2. Rahmen für die Korruptionsbekämpfung

### 3.2.1. Feststellungen der Kommission

(44) Die Kommission stellte fest, dass die Strategie zur Korruptionsbekämpfung oder der weiter gefasste Rahmen (z. B. Vorschriften zu Interessenkonflikten, wirtschaftlichem Eigentum, Interessenvertretung und Vermögenserklärungen) offenbar keine Bestimmungen oder Vorkehrungen zur wirksamen Verhütung und Bekämpfung von Straftaten enthält, die die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen könnten. Sie verwies ferner auf anhaltende Bedenken hinsichtlich der Prävention und Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene und stellte fest, dass die ungarischen Behörden weder Informationen über die Maßnahmen zur Wiedereinziehung der Beträge, die von Unregelmäßigkeiten betroffen waren, die zur Streichung von Projekten aus Unionsmitteln geführt hatten, noch Daten zu Wiedereinzahlungen übermittelt hatten. In diesem Zusammenhang wies die Kommission auch auf in den ungarischen Rechtsvorschriften enthaltene Einschränkungen der Zusammenarbeit im Falle von Widerstand seitens der Wirtschaftsbeteiligten hin, die die Wirksamkeit der Zusammenarbeit mit dem OLAF beeinträchtigen würden.

### 3.2.2. Stellungnahmen Ungarns

(45) Ungarn kritisierte die Bezugnahme der Kommission auf den Korruptionswahrnehmungsindex (CPI), der zusammen mit anderen Indikatoren darauf hindeutet, dass Ungarn bei der Prävention, Aufdeckung und Behebung von Korruption zu den am wenigsten erfolgreichen Mitgliedstaaten zählt. In diesem Zusammenhang verwies Ungarn auf die im Jahr 2018 veröffentlichte Analyse der Gemeinsamen Forschungsstelle<sup>25</sup>, die bei der Interpretation der Ergebnisse des CPI zur Vorsicht mahnte. Ferner verwies Ungarn auf die Eurobarometer-Erhebung 502 zur Korruptionswahrnehmung (ein in der Mitteilung nicht verwendeter Indikator), die im Juni 2020 veröffentlicht wurde und laut der Ungarn vor acht anderen Mitgliedstaaten rangiert. Darüber hinaus erwähnte Ungarn einen Eurojust-Bericht vom Mai 2022<sup>26</sup>, demzufolge Ungarn in Sachen Korruptionsfällen im Mittelfeld liegt.

(46) In Bezug auf den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung verwies Ungarn auf die Strategie zur Korruptionsprävention 2020-2022 und bestritt die Feststellung der Kommission, dass die Frist für die Umsetzung (für fast die Hälfte) der Maßnahmen überschritten worden sei. Laut Ungarn habe es die COVID-19-Pandemie unmöglich gemacht, Schulungen, Konsultationen oder Forschungsarbeiten physisch durchzuführen, und dies sei der Grund dafür, dass die Umsetzung bis zum 30. Juni 2023 verlängert worden sei. Darüber hinaus gab Ungarn an, dass die spezifischen Interventionsmaßnahmen und der Zeitplan der Korruptionsbekämpfungsstrategie 2020-2022 in den Regierungsbeschluss Nr. 1328/2020 vom 19. Juni 2020 aufgenommen wurden.

(47) Ungarn bestritt ferner, dass Meldungen von Verwaltungsbehörden über mögliche von Hinweisgebern gemeldete Unregelmäßigkeiten eine geringere Rolle bei strafrechtlichen Ermittlungen spielen; vielmehr habe der Nationale Schutzdienst

<sup>25</sup> Siehe <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC113251>.

<sup>26</sup> Eurojust Casework on Corruption: 2016-2021 Insights, Mai 2022, abrufbar unter <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf>.

(NVSZ) keine diesbezüglichen Untersuchungsbefugnisse, sondern würde prüfen, ob die Vorwürfe korrekt seien, und dann geeignete Folgemaßnahmen einleiten. Ferner widersprach Ungarn die Feststellung der Kommission, dass die nationale Steuer- und Zollbehörde nur dann ein Verfahren einleiten könne, wenn die Ermittlungsbehörden auch strafrechtliche Ermittlungen eingeleitet hätten, und verwies auf die einschlägigen Bestimmungen seines nationalen Rechts.

- (48) In Bezug auf Vermögenserklärungen legte Ungarn dar, dass sich das ungarische System der Vermögenserklärung für Mitglieder der Nationalversammlung und hochrangige politische Führungskräfte an das des Europäischen Parlaments anlehne, das bewährte internationale Praxis sei.
- (49) Obwohl Ungarn ursprünglich argumentiert hatte, dass der Begriff der Korruption auf hoher Ebene in den Rechtsvorschriften der EU und der Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich definiert sei, verwies es in seiner zweiten Antwort auf Informationen, die es im Zusammenhang mit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 über die Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene bereitgestellt habe. Darüber hinaus beanstandete sie den Umfang des unionsrechtlichen Korruptionsbegriffs.

### 3.2.3. *Bewertung der Kommission*

- (50) Dem ist entgegenzuhalten, dass i) die Kommission eindeutig auf die Rolle des CPI als ergänzenden Indikators hingewiesen hatte, ii) Ungarn nach eigenem Eingeständnis im CPI 2021 am unteren Ende rangierte (Vorletzter), und vor allem iii) die Methode zur Berechnung des CPI-Werts unmittelbar nach der Analyse der JRC geändert wurde, um den Empfehlungen der Kommission nachzukommen<sup>27</sup>. In Bezug auf das auf die Eurobarometer-Sonderumfrage gestützte Argument Ungarns stellt die Kommission fest, dass laut dieser am 13. Juli 2022 veröffentlichten Sonderumfrage 523<sup>28</sup> 91 % der ungarischen Befragten Korruption in ihrem Land für weitverbreitet halten. Dieser Wert liegt weit über dem EU-Durchschnitt von 68 %. Darüber hinaus scheinen immer mehr Menschen der Ansicht, dass es Korruption zwischen Unternehmen und Politikern gibt. 74 % der Befragten glauben, dass nur derjenige wirtschaftlich erfolgreich sein kann, der Verbindungen zur Politik unterhält. In Bezug auf den Verweis auf den Eurojust-Bericht erinnert die Kommission daran, dass Eurojust nur grenzüberschreitende Fälle registriert<sup>29</sup>; somit ist der Bericht als solcher ein Indikator unter anderen für den Stand der in einem einzelnen Mitgliedstaat registrierten Korruption und für den Erfolg der nationalen Behörden bei der Bekämpfung von Korruption ohne grenzüberschreitende Komponente.
- (51) In Bezug auf die Argumentation zu den Maßnahmen im Rahmen der Antikorruptionsstrategie heißt es im Länderbericht im Rahmen des Europäischen Semesters 2022, dass diese Maßnahmen dazu beigetragen hätten, Korruption in öffentlichen Einrichtungen und staatseigenen Unternehmen wirksamer aufzudecken und strafrechtlich zu verfolgen, sofern man sie umgesetzt hätte<sup>30</sup>. Im Bericht über die

<sup>27</sup> Siehe [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020\\_TechnicalMethodologyNote\\_ENv2.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_TechnicalMethodologyNote_ENv2.pdf).

<sup>28</sup> <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

<sup>29</sup> Siehe <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/what-we-do>, sowie den ersten Punkt der von Ungarn zitierten Zusammenfassung des Eurojust-Berichts.

<sup>30</sup> Commission Staff Working Document 2022 Country Report – Hungary Accompanying the document Recommendation for a Council Recommendation on the 2022 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2022 Convergence Programme of Hungary, Brussels, 23.5.2022, SWD(2022) 614 final, S. 14.

Rechtsstaatlichkeit 2022 für Ungarn wird ebenfalls auf dieses Thema Bezug genommen.<sup>31</sup> Darüber hinaus ist die Kommission der Auffassung, dass mehrere der Maßnahmen, deren Umsetzungsfrist bis 2023 verlängert wurde, durch die COVID-19-Pandemie nicht behindert worden wären.<sup>32</sup>

- (52) Zur „relativ geringeren Rolle“ präventiver Instrumente bei strafrechtlichen Ermittlungen merkt die Kommission an, dass von der ungarischen Staatsanwaltschaft im Vorfeld der Abfassung der Kommissionsberichte über die Rechtsstaatlichkeit 2021 und 2022 einschlägige Informationen übermittelt wurden.<sup>33</sup> Nach Auffassung der Staatsanwaltschaft ist die Nationale Schutzbehörde die wichtigste und unverzichtbare Quelle für die Beweiserhebung, um Korruptionsermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen einzuleiten. In diesem Zusammenhang gaben die ungarischen Behörden selbst an, dass Strafverfahren wegen Korruptionsdelikten hauptsächlich auf der Grundlage der strafrechtlichen Ermittlungstätigkeiten der Ermittlungsbehörden eingeleitet werden, wobei die meisten der untersuchten Fälle vom Nationalen Schutzdienst (mittels geheimer Überwachung) aufgedeckt würden.<sup>34</sup> Informationen, die sich aus Aufdeckungsinstrumenten wie Vermögenserklärungen, Informationen von Hinweisgebern und Registern ergeben, spielen bei Korruptionsermittlungen eine relativ untergeordnete Rolle.<sup>35</sup>
- (53) In Bezug auf die nationale Steuer- und Zollbehörde erkennt Ungarn selbst an, dass solche Kontrollen nur im Falle eines Verdachts auf Straftaten durch die Ermittlungsbehörde durchgeführt werden können, was die Feststellungen in der Mitteilung bestätigt.
- (54) Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass staatliche Stellen mit Aufsichtsfunktion politische Ernennungen erlebt haben, die Fragen hinsichtlich ihrer Unparteilichkeit

---

<sup>31</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021: Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, SWD(2021) 714 final, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, S. 13, und Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022: Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), S. 12.

<sup>32</sup> Dies gilt beispielsweise für a) die Entwicklung eines automatisierten Entscheidungshilfesystems zur Verbesserung der Transparenz und Rechenschaftspflicht des Entscheidungsprozesses (neue Frist 31. Januar 2023), b) ein Fallbuch zur Korruptionsbekämpfung für Angehörige der Rechtsberufe (neue Frist 30. Juni 2023), c) Dateneinträge in das Risikobewertungssystem des nationalen Datenschutzdienstes (neue Frist 30. Juni 2023), d) einen Rechtsrahmen betreffend Korruption bei größeren Infrastrukturinvestitionen (neue Frist 30. Juni 2023), e) Erhebungen zu Integritätsmanagementmodellen für staatliche Stellen und staatseigene Unternehmen (Frist: 30. Juni 2023) und f) Bericht des Innenministers über die Umsetzung der in der Strategie 2020-2022 festgelegten Aufgaben (Frist: 31. Mai 2023 für den Ministerbericht und 30. Juni 2023 für den zusammenfassenden Bericht des Innenministers).

<sup>33</sup> Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022: Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), S. 13.

<sup>34</sup> Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021: Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, und Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021: Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, SWD(2021) 714 final, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, S. 13.

<sup>35</sup> Siehe auch Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022: Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), S. 13.

bei der Aufdeckung von Korruption aufwerfen.<sup>36</sup> Mangelhafte unabhängige Aufsichtsmechanismen und enge Verbindungen zwischen Politik und bestimmten nationalen Unternehmen wirken korruptionsfördernd.<sup>37</sup>

- (55) Zur Argumentation Ungarns zu den Vermögenserklärungen stellt die Kommission fest, dass seit Langem Bedenken in Bezug auf die wirksame und transparente Beaufsichtigung, Überprüfung und Durchsetzung bestehen, was Verhaltenskodizes, Interessenkonflikte und Vermögenserklärungen von Mitgliedern des Parlaments und anderen mit hohem Risiko behafteten Funktionsträgern bestehen.<sup>38</sup> Die im Juli 2022 eingeführten Änderungen der Vorschriften für die Vermögenserklärungen von Mitgliedern des Parlaments zielen nicht darauf ab, diesen Bedenken Rechnung zu tragen. Die neuen Vorschriften führen zu noch weniger strengen Anforderungen an Vermögenserklärungen im Vergleich zu den vorherigen, bis 31. Juli 2022 geltenden, da die Mitglieder des Parlaments nicht mehr verpflichtet sind, über ihre Vermögenswerte Bericht zu erstatten.<sup>39</sup> Bei der Bewertung der Wirksamkeit eines Systems der Vermögenserklärung sollte die Gesamtsituation berücksichtigt werden, in der dieses System zur Anwendung gelangt. Wie in der Mitteilung, der Absichtserklärung und weiter oben erläutert, gibt der ungarische Kontext Anlass zu Bedenken und erfordert daher ein umfassenderes System der Vermögenserklärung.
- (56) Ungarn verwies in seiner zweiten Antwort auf laufende Untersuchungen in Korruptionsfällen auf hoher Ebene, die es im Zusammenhang mit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 erwähnt hat. Dies verdeutlicht, dass Ungarn den Begriff der Korruption auf hoher Ebene und den Unterschied zur Korruption auf niedrigem Niveau und Bagatellfällen unabhängig von einschlägigen Begriffsbestimmungen im EU-Recht oder im nationalen Recht versteht. Die vorgelegten Informationen werden zwar von der Kommission begrüßt, eignen sich aber nicht als Beleg für eine solide Erfolgsbilanz bei der Untersuchung von Korruptionsvorwürfen gegen hochrangige Beamte und ihren unmittelbaren Kreis, was nach wie vor Anlass zu ernster Besorgnis gibt.<sup>40</sup> Es kann deswegen nicht davon ausgegangen werden, dass Ungarn den Bedenken in Bezug auf die Prävention und Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene Rechnung getragen hat.

---

<sup>36</sup> Siehe in diesem Zusammenhang den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022: Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), Fußnote 92.

<sup>37</sup> Siehe in diesem Zusammenhang den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022: Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), Fußnote 93.

<sup>38</sup> GRECO, Vierte Evaluierungsrunde – Zweiter Vorläufiger Compliance-Bericht, S. 5.

<sup>39</sup> Es besteht lediglich die Pflicht, Einnahmen und Beteiligungen anzugeben, nicht aber Vermögenswerte. Vermögenserklärungen müssen auch Vermögenswerte im wörtlichen Sinne umfassen (wie Immobilien, wertvolles bewegliches Eigentum (z. B. Fahrzeuge, Schiffe, wertvolle Antiquitäten und Kunstwerke), Bankeinlagen und Bargeld, Verwaltungsvereinbarungen, Treuhandfonds (einschließlich der Beziehungen, die ein Beamter oder Familienmitglied in Bezug auf einen solchen Fonds unterhält), Anlagefonds, Lebensversicherungen und Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer.

<sup>40</sup> Siehe in diesem Zusammenhang den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022: Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), S. 14.

#### **4. SCHLUSSFOLGERUNG ZUR BEWERTUNG DER KOMMISSION IN BEZUG AUF VERSTÖßE GEGEN DIE GRUNDSÄTZE DER RECHTSSTAATLICHKEIT**

(57) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass die in der Mitteilung festgestellten und im Absichtsschreiben wiederholten Bedenken nach wie vor bestehen und systemische Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Konditionalitätsverordnung darstellen, insbesondere gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt nach Artikel 4 Absatz 1 der Konditionalitätsverordnung im Lichte des Artikels 3 Buchstabe b der Konditionalitätsverordnung. Diese Bedenken betreffen mehrere der in Artikel 4 Absatz 2 der Konditionalitätsverordnung aufgeführten Punkte, insbesondere:

- a) das ordnungsgemäße Arbeiten der Behörden, die den Haushaltsplan der Union ausführen ... insbesondere im Zusammenhang mit Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge;
- b) das ordnungsgemäße Arbeiten der Dienststellen, die die Finanzkontrolle, die Überwachung und die Rechnungsprüfung durchführen, sowie das ordnungsgemäße Funktionieren wirksamer und transparenter Finanzverwaltungs- und Rechenschaftssysteme;
- e) die Verhütung und Ahndung von Betrug, ... Korruption und anderer Verstöße gegen das Unionsrecht im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union oder dem Schutz ihrer finanziellen Interessen ...;
- h) andere Umstände ..., die für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen von Bedeutung sind, bestehend in diesem Fall darin, dass nach wie vor nicht sichergestellt ist, dass durch den Rechtsrahmen und die Praxis bei der Vergabe öffentlicher Aufträge Korruptionsrisiken und andere Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung von Unionsmitteln vermieden werden.

#### **5. ANDERE VERFAHREN ERMÖGLICHEN KEINEN WIRKSAMEREN SCHUTZ DES HAUSHALTS DER UNION**

##### **5.1. Erste Bewertung der Kommission**

(58) Die Kommission ist der Auffassung, dass kein anderes in der Unionsgesetzgebung festgelegtes Verfahren sie in die Lage versetzen würde, den Unionshaushalt wirksamer zu schützen als das in der Konditionalitätsverordnung dargelegte Verfahren. Die festgestellten Mängel, Schwächen, Einschränkungen bzw. Grenzen und Risiken sind weitverbreitet und miteinander verflochten. Deshalb sind andere Verfahren nicht wirksamer als das in der Konditionalitätsverordnung vorgesehene. Mehr als zehn Jahre lang war Ungarn aufgrund von Schwächen und gravierenden Unregelmäßigkeiten, insbesondere im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, Gegenstand von Empfehlungen und Korrekturen. Wenngleich die Kommission jedes Mal, wenn sie Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge oder gegen geltendes Recht festgestellt hat, auf der Grundlage der in den Rechtsvorschriften der Union festgelegten Verfahren Maßnahmen ergriffen hat, um den Haushalt der Union zu schützen, wies die Vergabe öffentlicher Aufträge in Ungarn Jahr für Jahr, Programmierungszeitraum für Programmierungszeitraum

weiterhin Mängel und Schwächen auf, die die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union und den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen.

- (59) Der präventive Ansatz der Prüfungen durch die Kommissionsdienststellen zeigte zum einen, dass Ungarn nicht in der Lage gewesen ist, das wirksame Arbeiten der für die Ausführung und Überwachung des Haushaltsplans der Union zuständigen Behörden zu gewährleisten, und zum anderen, dass die Kommission zum Schutz des Unionshaushalts dauerhafte, umfassende und zukunftsgerichtete Maßnahmen ergreifen muss.
- (60) Was die jüngsten Reformen in Bezug auf Trusts von öffentlichem Interesse betrifft, ist aufgrund des rückwirkenden Charakters der in anderen Rechtsvorschriften der Union festgelegten Verfahren in Verbindung mit den ernstesten Risiken, dass Unionsmittel zweckgebunden und ausgezahlt werden könnten, ohne dass Interessenkonflikte geprüft werden und ohne dass Zweckbindung und Auszahlung notwendigerweise im Einklang mit den Vergabevorschriften erfolgen, festzustellen, dass das in der Konditionalitätsverordnung festgelegte Verfahren das wirksamste Instrument zum Schutz des Unionshaushalts ist.
- (61) Selbst wenn bestimmte andere im Rahmen sektorspezifischer Vorschriften vorgesehene Vorgehensweisen in Betracht gezogen werden könnten, wie z. B. Prüfungen durch die Kommissionsdienststellen, bei denen Unregelmäßigkeiten, die von den ungarischen Behörden nicht verhindert, festgestellt oder korrigiert wurden, unter Umständen festgestellt werden können, beziehen sich solche Maßnahmen im Allgemeinen auf bereits bei der Kommission geltend gemachte Ausgaben. Auch Finanzkorrekturen stellen in diesem Fall keine ausreichende Abhilfe dar, da sie grundsätzlich nicht präventiv sind und sich möglicherweise nicht immer auf systemische Probleme beziehen.
- (62) Selbst ein proaktiver Ansatz der Kommission, wie z. B. die präventiven Prüfungen seitens der Kommissionsdienststellen, bliebe auf die spezifischen Fonds beschränkt, die von den geltenden sektorspezifischen Vorschriften betroffen sind. Zudem würde ein solcher Ansatz die Kommission nicht in die Lage versetzen, den Haushalt wirksamer oder ausreichend wirksam zu schützen, da der Ansatz sich auf spezifische Programme konzentrieren würde, ohne die ermittelten Schwächen in vollem Umfang zu beheben.
- (63) Die genannten Schwächen werden durch die Bedenken in Bezug auf Ermittlung und Strafverfolgung sowie die Grenzen des Rahmens für die Korruptionsbekämpfung verstärkt. Diese Bedenken und Grenzen sind insbesondere dann relevant, wenn vom OLAF untersuchte Projekte aus der Finanzierung durch die Union zurückgezogen werden, da dies im Allgemeinen dazu führt, dass die Ursache für die Schwäche nicht angegangen und erneut auftreten wird.
- (64) In der Praxis legen diese Umstände die Schlussfolgerung nahe, dass auch ein erheblicher Teil der Vorgänge, die nicht untersucht oder geprüft wurden, von Unregelmäßigkeiten betroffen sein könnten, wobei zu berücksichtigen ist, dass Unionsmittel bei Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten durch nationale Mittel ersetzt werden, die die vorgesehenen Empfänger wahrscheinlich erreichen, ohne dass die begangenen verwaltungs- oder strafrechtlichen Unregelmäßigkeiten notwendigerweise konkrete Konsequenzen nach sich ziehen, sodass die Unregelmäßigkeiten bei anderen Vorgängen, die nicht untersucht oder geprüft werden, fortgesetzt oder erneut auftreten können, und ohne dass, wie in Artikel 325

Absatz 1 AEUV verlangt, wirksame und abschreckende Maßnahmen ergriffen werden.

- (65) Ebenso könnten Vereinbarungen, Aktionspläne und andere Instrumente grundsätzlich die ordnungsgemäße Untersuchung von Betrug, Korruption oder anderen einschlägigen Verstößen gegen das Unionsrecht oder von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union verbessern. Da es jedoch keine Nachweise für ihre wirksame Durchführung gibt, können sie als solche nicht als geeignet angesehen werden, Schutz vor ernststen Risiken für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union und die finanziellen Interessen der Union zu bieten.
- (66) Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Bedenken der Kommission im Falle Ungarns eine Reihe von Schlüsselbereichen für die Ausführung des Haushaltsplans der Union und die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung betreffen und, kumulativ, ernste Risiken für die finanziellen Interessen der Union darstellen. In der Tat gibt es Probleme bei der Ausführung des Haushaltsplans der Union in Ungarn, die aufgrund struktureller, rechtlicher oder praktischer Einschränkungen oder Hindernisse bei der Aufdeckung, Untersuchung und Behebung von Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten offenbar nicht ordnungsgemäß untersucht werden; daraus ergibt sich eine Gesamtsituation, die die finanziellen Interessen der Union unmittelbar und ernsthaft zu beeinträchtigen droht. Die in diesem Zusammenhang festgestellten Probleme sind so weitverbreitet und gravierend, dass die finanziellen Risiken für den Unionshaushalt und die finanziellen Interessen der Union insgesamt umfangreicher sind als die Risiken, die durch andere Verfahren, die in verschiedenen sektorspezifischen Instrumenten festgelegt sind, angegangen werden können. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass aufgrund der Komplexität und Verflechtung dieser Probleme keine anderen in den Rechtsvorschriften der Union vorgesehenen Verfahren sie in die Lage versetzen würden, den Unionshaushalt wirksamer zu schützen.

## **5.2. Stellungnahmen Ungarns**

- (67) Ungarn argumentierte, dass die Verordnung (EU) 2021/1060 (Dachverordnung)<sup>41</sup> Maßnahmen wie die Unterbrechung von Zahlungsfristen, die Aussetzung von Zahlungen und Finanzkorrekturen vorsehe, die wirksam und angemessen seien, um den Haushalt der Union zu schützen. Ungarn verwies auch auf andere Vorgehensweisen, die der Kommission im Zusammenhang mit der Annahme der Partnerschaftsvereinbarung, der Strukturfondsprogramme sowie der Aufbau- und Resilienzfazilität zur Verfügung stehen, um den Schutz der finanziellen Interessen der Union zu gewährleisten. Ungarn argumentierte ferner, dass die Kommission in Bezug auf die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge sowie auf deren Auslegung und praktische Anwendung auch über Vertragsverletzungsverfahren tätig werden könne.

---

<sup>41</sup> Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159).

### 5.3. Bewertung der Kommission

- (68) Die Kommission teilt nicht Ungarns Auffassung, dass andere Maßnahmen der Union den Unionshaushalt besser schützen könnten. In Bezug auf die Anwendung der in der Verordnung (EU) 2021/1060 (Dachverordnung)<sup>42</sup> vorgesehenen finanziellen Maßnahmen stellt die Kommission fest, dass diese Maßnahmen per definitionem auf den Anwendungsbereich und die Kriterien dieser sektorspezifischen Verordnung beschränkt sind und nicht den allgemeinen präventiven und systemischen Schutz gewährleisten können, der im Rahmen der Konditionalitätsverordnung möglich ist. Die Bedeutung dieser allgemeinen präventiven Dimension der Konditionalitätsverordnung wurde vom Gerichtshof bestätigt.<sup>43</sup> In Bezug auf die Einhaltung und Überwachung der in der Dachverordnung verankerten grundlegenden Voraussetzungen weist die Kommission zunächst darauf hin, dass die einzige Folge nach Artikel 15 der Dachverordnung bei Nichterfüllung einer grundlegenden Voraussetzung darin besteht, dass die Kommission geltend gemachte Ausgaben nicht erstattet, wohingegen die Konditionalitätsverordnung einen größeren Spielraum für den Schutz des Unionshaushalts bietet, einschließlich der Aussetzung der Genehmigung eines oder mehrerer Programme sowie der Aussetzung von Mittelbindungen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung. Entgegen dem Verfahren nach Artikel 15 der Dachverordnung umfasst dies auch Vorfinanzierungen. Darüber hinaus unterscheidet sich der Umfang der grundlegenden Voraussetzungen, die im vorliegenden Fall relevant sein könnten, insbesondere „Wirksame Mechanismen für die Überwachung des Markts für die Vergabe öffentlicher Aufträge“ und „Wirksame Anwendung und Umsetzung der Charta der Grundrechte“, von dem in der Konditionalitätsverordnung vorgesehenen und ist restriktiver als dieser.
- (69) Was Vertragsverletzungsverfahren in Bezug auf die Anwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und deren Auslegung betrifft, wird in Erwägungsgrund 17 der Konditionalitätsverordnung klargestellt, dass es sich bei der „Gesetzgebung“, auf die in Artikel 6 Absatz 1 der Konditionalitätsverordnung Bezug genommen wird, um Finanzgesetzgebung und sektorspezifische Vorschriften handelt. Vertragsverletzungsverfahren, die nicht auf einem Gesetzgebungsakt, sondern unmittelbar auf Primärrecht (Artikel 258 AEUV) beruhen, können nicht als einschlägig im Sinne des Artikels 6 Absatz 1 der Konditionalitätsverordnung angesehen werden.
- (70) Was die Aufbau- und Resilienzfazilität betrifft, enthält die Verordnung (EU) 2021/241 Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Union<sup>44</sup>, die der Mitgliedstaat bei der Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der Fazilität einzuhalten hat. Darüber hinaus liegt die Hauptverantwortung für die Einhaltung der Rechtsvorschriften der Union und der

---

<sup>42</sup> Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159).

<sup>43</sup> Siehe Urteil des Gerichtshofs (Plenum) vom 16. Februar 2022, Ungarn/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Rechtssache C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, insbesondere Rn. 262 und 266.

<sup>44</sup> Artikel 22 der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

Mitgliedstaaten gemäß Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/241 bei den Mitgliedstaaten, während die Kommission gemäß Artikel 22 Absatz 5 der genannten Verordnung nachträglich Korrekturmaßnahmen ergreifen kann, wenn Betrug, Korruption und Interessenkonflikte zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union vorliegen, die von dem Mitgliedstaat nicht behoben wurden, oder wenn ein schwerwiegender Verstoß gegen eine Verpflichtung aus der Darlehens- oder der Finanzierungsvereinbarung vorliegt. Noch wichtiger ist, dass der Aufbau- und Resilienzplan Ungarns noch nicht angenommen wurde und sein Inhalt und seine Fähigkeit, die finanziellen Interessen der Union zu schützen, von den darin enthaltenen konkreten Maßnahmen sowie von der Art und Weise abhängen, wie diese Maßnahmen von Ungarn umgesetzt werden.

- (71) Angesichts des Vorstehenden ist die Kommission der Auffassung, dass kein anderes in der Unionsgesetzgebung festgelegtes Verfahren sie in die Lage versetzen würde, den Unionshaushalt wirksamer zu schützen als das in der Konditionalitätsverordnung dargelegte Verfahren.

## **6. ALLGEMEINE ANMERKUNGEN UNGARNS**

- (72) Neben den Argumenten Ungarns zu den von der Kommission geltend gemachten spezifischen Aspekten hat Ungarn auch allgemeine Anmerkungen übermittelt, mit denen es mehrere Elemente des Verfahrens beanstandete. Ungarn machte insbesondere geltend, dass die Einleitung des Verfahrens gegen das Land durch die Kommission nicht auf hinreichenden Gründen tatsächlicher oder rechtlicher Art beruhe, und stellte vor allem die Zuverlässigkeit der von der Kommission herangezogenen Quellen infrage. Ungarn argumentierte ferner, dass die Kommission die Nichtdiskriminierung und die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten nicht gewährleistet habe, und verwies dabei insbesondere auf die Leistung anderer Mitgliedstaaten in Bezug auf den Binnenmarktanzeiger und die Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters hinsichtlich der Stärkung des Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge, der Schaffung von Rahmenbedingungen für die Korruptionsbekämpfung und der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft. Außerdem habe die Kommission die spezifischen Merkmale der ungarischen Rechtsordnung, die bei der Umsetzung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit einen Ermessensspielraum vorsehe, nicht gebührend berücksichtigt. Darüber hinaus argumentierte Ungarn, dass die Grundsätze der Verteidigungsrechte in Strafsachen sowie im Wettbewerbsrecht in diesem Zusammenhang gelten sollten und dass die Kommission diese Rechte nicht beachtet habe.

- (73) In seiner zweiten Antwort kritisierte Ungarn, dass in dem am 20. Juli übermittelten Absichtsschreiben die 14 Abhilfemaßnahmen, die der Kommission am 19. Juli vorgelegt worden seien, keine Berücksichtigung gefunden hätten. Bei zwölf dieser Maßnahmen habe sich Ungarn verpflichtet, sie ohne zeitliche Begrenzung uneingeschränkt aufrechtzuerhalten. Ungarn machte daher geltend, dass die Kommission diese Verpflichtungszusagen vor der Übermittlung des genannten Schreibens bei ihrer Bewertung hätte berücksichtigen müssen, insbesondere weil die in der Konditionalitätsverordnung festgelegte Frist von einem Monat für die Übermittlung des Schreibens lediglich eine Regelfrist sei. Ungarn vertrat ferner die Auffassung, dass die unter Bezugnahme auf die im Entwurf vorliegenden Etappenziele seines geplanten Aufbau- und Resilienzplans vorgeschlagenen Maßnahmen als Abhilfemaßnahmen hätten akzeptiert werden müssen, und

argumentierte, dass weder die Konditionalitätsverordnung noch die Leitlinien für ihre Anwendung eine spezifische Form vorsähen, in der Abhilfemaßnahmen im Laufe des Verfahrens vorgeschlagen werden können. Auf dieser Grundlage argumentierte Ungarn, dass die Kommission in schwerwiegender Weise gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat sowie gegen das in der Konditionalitätsverordnung festgelegte Erfordernis einer objektiven, unparteiischen und fairen Bewertung verstoßen habe.

### *Anmerkungen der Kommission*

- (74) Die Kommission ist der Auffassung, dass die von Ungarn vorgebrachten Argumente unbegründet sind, da die Kommission eine gründliche qualitative Bewertung vorgenommen hat, die objektiv, unparteiisch, fair und unter Wahrung der Gleichheit der Mitgliedstaaten vorgenommen wurde. Die Kommission hat Informationen aus mehreren verfügbaren Quellen<sup>45</sup> gebührend berücksichtigt, um im Einklang mit der Konditionalitätsverordnung in der Auslegung des Gerichtshofs der Europäischen Union<sup>46</sup> einschlägige Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu ermitteln, abzugleichen und zu bewerten, einschließlich der von Ungarn in seiner Antwort auf das Auskunftersuchen übermittelten Informationen. Die Kommission betont in diesem Zusammenhang, dass die Bewertung jedes Einzelfalls, des Umfangs und des Rahmens der Nachweise auf der Grundlage des jeweiligen Sachverhalts unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände erfolgt. Es trifft zwar zu, dass andere Mitgliedstaaten bei der Betrachtung einzelner Indikatoren in einigen Fällen in Bezug auf bestimmte Aspekte möglicherweise schlechter abschneiden als Ungarn, doch handelt es sich bei der Bewertung der Kommission um eine umfassende qualitative Bewertung, die den einschlägigen rechtlichen und institutionellen Kontext berücksichtigt und Informationen, Indikatoren und Beobachtungen aus verschiedenen Quellen zusammenführt, um ein vollständigeres Bild der Lage in Ungarn zu bieten, als einzelne Indikatoren es vermitteln könnten.
- (75) In der Mitteilung sowie im Absichtsschreiben wurde klargestellt, dass das Fortbestehen der Probleme über mehr als zehn Jahre auf ein anhaltendes Risiko für die wirtschaftliche Haushaltsführung bei der Verwendung von EU-Mitteln hinweist, was einen Verstoß gegen das Unionsrecht darstellt, sowie darauf, dass die ungarischen Behörden diese Verstöße weiterhin nicht verhindern oder korrigieren und die finanziellen Interessen der Union daher nicht wirksam schützen. Auf dieser Grundlage vertrat die Kommission die Auffassung, dass es keinen Grund zu der Annahme gibt, dass sich die Situation erheblich verbessern wird, wenn nicht dringend weitere wirksame Abhilfemaßnahmen ergriffen werden.
- (76) Die Kommission hat die Verteidigungsrechte Ungarns im Einklang mit den Anforderungen der Konditionalitätsverordnung sowie den Grundsätzen des Unionsrechts schließlich gebührend beachtet, da sie ihre Bedenken und Gründe für die Einleitung des Verfahrens klar zum Ausdruck gebracht hat, Ungarn die Möglichkeit eingeräumt hat, sich in jeder Phase des Verfahrens zu äußern, und die Stellungnahmen Ungarns sowie die von Ungarn in seinem ersten und zweiten

---

<sup>45</sup> Diese Quellen wurden in den Fußnoten und Anhängen der Mitteilung und des Absichtsschreiben angegeben und sind öffentlich zugänglich.

<sup>46</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 16. Februar 2022, Ungarn/Parlament und Rat, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; Urteil des Gerichtshofs vom 16. Februar 2022, Polen/Parlament und Rat, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

Antwortschreiben vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen gebührend berücksichtigt hat.

- (77) Was die von Ungarn am 19. Juli 2022 vorgeschlagenen Maßnahmen oder Aktionen angeht, so sind die von Ungarn vorgebrachten Argumente aus mehreren Gründen unbegründet. Erstens wurden die Abhilfemaßnahmen nicht gemäß Artikel 6 Absätze 5 und 9 der Konditionalitätsverordnung mit der Stellungnahme zur Mitteilung und innerhalb der darin gesetzten Frist vorgeschlagen, sondern später. Zweitens bedeutet die Tatsache, dass die in Artikel 6 Absatz 6 der Konditionalitätsverordnung vorgesehene Frist eine indikative ist, nicht, dass die Kommission verpflichtet ist, sie unnötig zu verlängern. Eine solche Verlängerung ist möglich, wenn dies gerechtfertigt ist, um die Stellungnahmen und die Angemessenheit der Abhilfemaßnahmen zu analysieren, die rechtzeitig vorgelegt werden müssen. In ihrem Absichtsschreiben forderte die Kommission Ungarn auf, so bald wie möglich weitere Einzelheiten zu den vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen zu übermitteln, und zwar sowohl zu ihrer Art als auch zu den verschiedenen Instrumenten, mit denen diese Maßnahmen vorangebracht werden könnten. Insbesondere in Bezug auf die Abhilfemaßnahme im Zusammenhang mit der Änderung der gerichtlichen Überprüfung staatsanwaltlicher Entscheidungen, die im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans erörtert wurde, hat die Kommission klar zum Ausdruck gebracht, dass sie mehrere Vorbehalte zu technischen Aspekten hat, die die Wirksamkeit der Maßnahme beeinträchtigen könnten. Daher hatte die Kommission zu diesem Zeitpunkt keinen Grund, die Übermittlung des Absichtsschreibens hinauszuzögern. Schließlich werden diese Abhilfemaßnahmen nun vollständig durch die in der zweiten Antwort förmlich vorgelegten Maßnahmen ersetzt, einschließlich der im Schreiben vom September enthaltenen zusätzlichen Zusagen.
- (78) Darüber hinaus hat die Kommission in ihrem Absichtsschreiben klar dargelegt, dass Abhilfemaßnahmen, gegebenenfalls einschließlich Gesetzesentwürfen, vorbehaltlos im Rahmen des Verfahrens nach der Konditionalitätsverordnung vorgeschlagen werden sollten, damit sie für die Zwecke der Konditionalitätsverordnung als angemessen angesehen werden können, sowie, dass sie inhaltlich und zeitlich hinreichend detailliert und zeitlich nicht begrenzt sein sollten. In vielen Fällen enthielt die erste Antwort Verweise auf Vorschläge, die im Zusammenhang mit dem Entwurf des ungarischen Aufbau- und Resilienzplans geprüft wurden. Bloße Verweise auf Entwürfe von Etappenzielen des Aufbau- und Resilienzplans können nicht als Abhilfemaßnahmen angesehen werden, die im Rahmen des Verfahrens nach der Konditionalitätsverordnung gemäß Artikel 6 Absatz 5 dieser Verordnung vorgelegt wurden. Gleichzeitig war die Kommission nicht in der Lage zu beurteilen, ob damit die in der Mitteilung dargelegten Missstände angemessen behoben werden und die Maßnahmen bzw. Aktionen somit in die in ihrem Absichtsschreiben vorgeschlagenen Maßnahmen einbezogen werden können.

## **7. VON UNGARN VORGELEGTE ABHILFEMAßNAHMEN UND ANALYSE IHRER ANGEMESSENHEIT IM RAHMEN DER KONDITIONALITÄTSVERORDNUNG**

### **7.1. Von Ungarn vorgelegte Abhilfemaßnahmen**

- (79) Gemäß Artikel 6 Absatz 6 der Konditionalitätsverordnung gilt Folgendes: „Bei der Entscheidung darüber, ob sie einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss über geeignete Maßnahmen vorlegt, berücksichtigt die Kommission die von dem

betreffenden Mitgliedstaat erhaltenen Informationen und etwaigen Stellungnahmen sowie die Angemessenheit der vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen.“

- (80) In seiner ersten Antwort und in den zusätzlichen Schreiben vom 30. Juni und 5. Juli 2022 legte Ungarn keine angemessenen Abhilfemaßnahmen vor, die Bemühungen erkennen ließen, der Konditionalitätsverordnung gerecht zu werden.
- (81) Am 19. Juli 2022 übermittelte Ungarn ein zusätzliches Schreiben, in dem es eine Reihe von Abhilfemaßnahmen zur Behebung der in der Mitteilung festgestellten Missstände vorschlug; diese konnten jedoch bei der Bewertung der ersten Antwort nicht berücksichtigt werden, da sie in einem sehr späten Stadium des Verfahrens vorgelegt wurden.
- (82) In seiner zweiten Antwort legte Ungarn eine Reihe von Abhilfemaßnahmen vor, die mit dem Schreiben vom September durch zusätzliche Zusagen ergänzt wurden und argumentierte, hiermit seien alle von der Kommission in der Mitteilung aufgeworfenen Fragen angemessen behandelt. Bei diesen Abhilfemaßnahmen handelt es sich um:
- i. Stärkung der Prävention, Aufdeckung und Behebung von Verstößen und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Ausführung von Unionsmitteln durch eine neu eingerichtete Integritätsbehörde;
  - ii. Task Force „Korruptionsbekämpfung“;
  - iii. Stärkung des Rahmens für die Korruptionsbekämpfung;
  - iv. Gewährleistung der Transparenz bei der Verwendung von Unionsunterstützung durch Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten von öffentlichem Interesse;
  - v. Einführung eines besonderen Verfahrens bei besonderen Straftaten im Zusammenhang mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder der Verwaltung öffentlichen Eigentums;
  - vi. Stärkung der Prüf- und Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der wirtschaftlichen Verwendung von EU-Unterstützung;
  - vii. Verringerung des Anteils von mit Unionsmitteln finanzierten Verfahren mit nur einem Bieter;
  - viii. Verringerung des Anteils von staatlich finanzierten Verfahren mit nur einem Bieter;
  - ix. Entwicklung eines Instruments zur Meldung von Verfahren mit nur einem Bieter und zur Berichterstattung über öffentliche Vergabeverfahren, die mit einem einzigen Angebot geschlossen wurden;
  - x. Entwicklung des elektronischen Systems der öffentlichen Auftragsvergabe zur Erhöhung der Transparenz;
  - xi. Entwicklung eines Rahmens für die Leistungsmessung zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Kosteneffizienz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge;
  - xii. Annahme eines Aktionsplans zur Steigerung des Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge;
  - xiii. Schulungen für Kleinunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge;

- xiv. Einführung einer Unterstützungsregelung zum Ausgleich der Kosten, die Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen durch die Teilnahme an öffentlichen Aufträgen entstehen;
- xv. Anwendung von ARACHNE;
- xvi. Stärkung der Zusammenarbeit mit dem OLAF; und
- xvii. Annahme eines Rechtsakts zur Gewährleistung einer größeren Transparenz der öffentlichen Ausgaben.

## **7.2. Abhilfemaßnahmen – Bewertung der Kommission**

- (83) Die Kommission begrüßt, dass Ungarn Abhilfemaßnahmen vorgelegt hat, um die in der Mitteilung aufgezeigten Probleme in Bezug auf systembedingte Unregelmäßigkeiten, Mängel und Schwächen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, das Risiko von Interessenkonflikten, Bedenken gegenüber Trusts von öffentlichem Interesse sowie die zusätzlichen Gründe hinsichtlich Ermittlungen und Strafverfolgung sowie des Korruptionsbekämpfungsrahmens zu beheben. Ganz generell hat sich Ungarn (wie in seiner zweiten Antwort erwähnt) verpflichtet, die Abhilfemaßnahmen (und die damit zusammenhängenden Rechtsvorschriften) ohne zeitliche Begrenzung uneingeschränkt aufrechtzuerhalten und die darin festgelegten Vorschriften ordnungsgemäß durchzusetzen.
- (84) Was die Bewertung der vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen angeht, so ist die Kommission der Auffassung, dass – da die in Ungarn festgestellten spezifischen Probleme sowohl den Rechtsrahmen als auch weitgehend die Praxis betreffen – deren Eignung zur Erreichung des angestrebten Ziels, nämlich den Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und/oder den Risiken für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in Bezug auf den Unionshaushalt und für die finanziellen Interessen der Union ein Ende zu setzen, nicht ohne umfassende Kenntnis der Einzelheiten der konkreten Maßnahmen und vor der wirksamen Umsetzung bestimmter Schlüsselemente angemessen bewertet werden kann. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, dass Ungarn bis zum 19. November 2022 (Zeitpunkt, zu dem die Integritätsbehörde ihre Arbeit aufnehmen soll) weitere Einzelheiten und wichtige Schritte für viele der oben genannten vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen übermittelt bzw. unternimmt, wie dies aus dem Zeitplan für die von Ungarn am 22. August vorgelegten Abhilfemaßnahmen hervorgeht.<sup>47</sup>

### *7.2.1. Bewertung der einzelnen Abhilfemaßnahmen*

#### *i. Die Integritätsbehörde*

- (85) Die ungarische Regierung hat sich verpflichtet, eine Integritätsbehörde einzurichten, deren Ziel es ist, die Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug, Interessenkonflikten und Korruption sowie anderer Verstöße und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Ausführung der finanziellen Förderung durch die Union zu verbessern.
- (86) Dies ist eine grundlegende Abhilfemaßnahme, mit der die oben genannten Probleme und zusätzlichen Gründe behoben werden sollen (siehe Abschnitte 2 und 3). Die vorgeschlagene Abhilfemaßnahme umfasst spezifische Vorschriften für die Ernennung des Verwaltungsrats der Integritätsbehörde und die Beteiligung eines

---

<sup>47</sup> Der Anhang der Begründung enthält einen Zeitplan der wichtigsten Schritte bis zum 19. November.

„Prüfungsausschusses“<sup>48</sup>, durch den die uneingeschränkte Unabhängigkeit der Integritätsbehörde und der Mitglieder des Verwaltungsrats gewährleistet werden soll: Sie werden im Anschluss an eine offene Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen auf der Grundlage ihrer beruflichen Eignung, ihrer Qualifikationen, ihrer umfassenden und unbestrittenen Erfahrung und Reputation – auch auf internationaler Ebene – in Rechts- und Finanzfragen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens und in der Korruptionsbekämpfung sowie ihrer nachgewiesenen Kompetenz in diesen Bereichen ausgewählt.<sup>49</sup> Die Mitglieder des Verwaltungsrats werden erst nach einer verbindlichen Stellungnahme des Prüfungsausschusses ernannt. Sowohl die Mitglieder des Prüfungsausschusses als auch die Mitglieder des Verwaltungsrats unterliegen strengen Regeln hinsichtlich Interessenkonflikten. Darüber hinaus wird die Integritätsbehörde mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet, u. a. gehören dazu: die Befugnis, öffentliche Auftraggeber anzuweisen, ein Vergabeverfahren (für höchstens zwei Monate) auszusetzen; die Befugnis, Untersuchungsbehörden mit der Durchführung von Untersuchungen zu beauftragen; die Befugnis, für einen bestimmten Zeitraum den Ausschluss bestimmter Wirtschaftsteilnehmer von der Finanzierung durch die Union zu empfehlen; die Befugnis, die zuständigen nationalen Behörden oder Stellen anzuweisen, ihr Aufsichts- oder Kontrollrecht wahrzunehmen, insbesondere in Bezug auf Verfahren zur Überprüfung von Erklärungen über Interessenkonflikte und auf Verdachtsmomente im Zusammenhang mit der Verwaltung von Unionsmitteln; das Recht, Zugang zu allen einschlägigen Akten zu beantragen, einschließlich laufender oder künftiger Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge; die Befugnis, den öffentlichen Auftraggebern zu empfehlen, für eine bestimmte Auftragsvergabe oder für eine Kategorie von Vergabeverfahren ein bestimmtes Verfahren anzuwenden; das Recht, Verfahren bei den zuständigen nationalen Behörden oder Stellen einzuleiten, um mutmaßliche Verstöße oder Unregelmäßigkeiten festzustellen; die Zuständigkeit für die Überprüfung von Vermögenserklärungen;<sup>50</sup> das Recht, die gerichtliche Überprüfung aller Entscheidungen von Behörden in Bezug auf öffentliche Vergabeverfahren zu beantragen, die eine Unterstützung durch die Union beinhalten und Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung sein können, usw. Die Behörde

---

<sup>48</sup> Im Einklang mit der im Schreiben vom September eingegangenen Verpflichtung wird der Prüfungsausschuss im Anschluss an eine offene Interessenbekundung ausgewählt, zu der die Kommission konsultiert wird.

<sup>49</sup> Das Schreiben vom September enthält auch Klarstellungen zum Vergütungssystem, das für die Mitglieder des Verwaltungsrats der Integritätsbehörde als weiteres Mittel zur Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit vorgesehen ist.

<sup>50</sup> Wie sich Ungarn im Schreiben vom September verpflichtet hat, schließt dies die Befugnis ein, Erklärungen über öffentliche Vermögenswerte aller mit hohem Risiko behafteten Beamten zu überprüfen und in diesem Zusammenhang Zugang zu einschlägigen Datenbanken und Registern zu erhalten, um die Vermögenswerte der Erklärenden im Einklang mit den Datenschutzvorschriften zu überprüfen. Ungarn stellte ferner klar, dass diese Verpflichtungen die bereits bestehenden Vorschriften zur Vermögenserklärung ergänzen, die in großem Umfang andere Amtsträger abdecken, darunter Beamte, ständige Staatssekretäre, stellvertretende Staatssekretäre, politische Berater und leitende politische Berater, Regierungs- und Ministerialberater und Hauptberater, Regierungsbeamte mit Exekutivfunktion, Regierungsbeamte, die auf der Grundlage von Rechtsvorschriften der nationalen Sicherheitskontrolle unterliegen, öffentliche Notare, Gerichtsvollzieher, Leiter der ungarischen Entwicklungsbank, Leiter der ungarischen National Asset Management Inc., Beamte und Mitglieder des Aufsichtsrats von Wirtschaftsorganisationen, die mehrheitlich in Staatsbesitz sind, Richter, Staatsanwälte und Mitglieder lokaler Regierungen. Ferner wurde klargestellt, dass die für die Mitglieder der Nationalversammlung geltenden Vorschriften auch für den Generalstaatsanwalt und dessen Stellvertreter gelten.

wird außerdem Jahresberichte über ihre Tätigkeiten herausgeben, die unter anderem eine Analyse der Vergabekonzentration, eine Bewertung der Rahmenvertrags-Praxis, eine Analyse der Wirkung des bestehenden Kontrollsystems bezüglich der Ermittlung und wirksamen Verhütung von Risiken für Korruption, Betrug und Interessenkonflikte (einschließlich der Art und Weise der Aufdeckung und Behandlung solcher Fälle) sowie Empfehlungen zu den festgestellten Problemen umfasst. Der Jahresbericht wird veröffentlicht, und die Regierung ist verpflichtet, schriftlich darzulegen, wie sie auf die Feststellungen der Integritätsbehörde reagieren wird. Schließlich enthält die vorgeschlagene Abhilfemaßnahme auch einen detaillierten Zeitplan mit verschiedenen Umsetzungsschritten, einschließlich der Konsultation der Kommission und der OECD zu dem Legislativentwurf/den Legislativentwürfen, mit dem bzw. denen die Integritätsbehörde errichtet wird, und der/die weitere notwendige Einzelheiten zu den oben genannten Elementen enthält/enthalten. Die Integritätsbehörde, die ein Schlüsselement zur Umsetzung dieser Abhilfemaßnahme darstellt, soll am 19. November 2022 ihre Arbeit aufnehmen, wie im Anhang dargelegt.

- (87) Angesichts der Bedeutung der Behörde als neuer Baustein in der Verwaltung des Systems würde – sofern dies in detaillierten Vorschriften korrekt festgelegt ist und entsprechend der von Ungarn vorgelegten Abhilfemaßnahme (einschließlich der weiteren im Schreiben vom September enthaltenen Verpflichtungen) in einer Weise umgesetzt wird, die die uneingeschränkte Unabhängigkeit und wirksame Befugnisse vor Ort in Bezug auf alle Verfahren gewährleistet, die die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in Bezug auf den Unionshaushalt oder die finanziellen Interessen der Union tatsächlich oder potenziell beeinträchtigen könnten, – die Integritätsbehörde dazu beitragen, den Wettbewerb bei öffentlichen Vergabeverfahren grundsätzlich zu erhöhen, das Risiko von Interessenkonflikten zu vermeiden oder zu mindern und generell die Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug, Korruption, Interessenkonflikten und anderen Unregelmäßigkeiten, die im ungarischen System für die Vergabe öffentlicher Aufträge gegen das Unionsrecht verstoßen, zugunsten einer solideren und effizienteren Verwendung von Unionsmitteln stärken. Die Integritätsbehörde wird sich auf Tatsachen stützen, die durch gerichtliche Entscheidungen festgestellt wurden, sie kann die Gerichte anrufen, und ihre eigenen Entscheidungen unterliegen der gerichtlichen Überprüfung. Aus diesem Grund begrüßt die Kommission die zusätzliche Zusage Ungarns im Schreiben vom September, dass alle Gerichte in Ungarn, die Zivil-, Verwaltungs- und Strafgerichte, einschließlich derjenigen, die für den Schutz der finanziellen Interessen der Union relevant sind, im Einklang mit Artikel 19 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union und dem einschlägigen EU-Besitzstand unabhängig und unparteiisch sowie auf gesetzlicher Grundlage geschaffen sein müssen.

ii. Task Force „Korruptionsbekämpfung“;

- (88) Die ungarische Regierung hat sich verpflichtet, bis zum 1. Dezember 2022 eine Taskforce zur Korruptionsbekämpfung einzurichten, die folgende Aufgaben hat: a) Prüfung der bestehenden Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und Ausarbeitung von Vorschlägen für eine verbesserte Aufdeckung, Untersuchung, Verfolgung und Sanktionierung korrupter Praktiken, b) Vorschlag von Maßnahmen zur Verbesserung der Korruptionsprävention und -aufdeckung, c) Erstellung eines Jahresberichts, in dem die Risiken und Trends von Korruption und korrupten Praktiken analysiert sowie wirksame Gegenmaßnahmen und bewährte Verfahren für deren effektive Umsetzung vorgeschlagen und bewertet werden. Die Regierung erörtert den Bericht

und die darin enthaltenen Vorschläge innerhalb von zwei Monaten; entscheidet sie nicht über einen Vorschlag, so übermittelt sie dem Vorsitz der Taskforce eine ausführliche Begründung hierfür. Der Rechtsrahmen der Taskforce wird in das Gesetz zur Einrichtung der Integritätsbehörde aufgenommen (siehe oben beschriebene Abhilfemaßnahme i), und der/die Vorsitzende der Integritätsbehörde wird den Vorsitz der Taskforce übernehmen. Einschlägige nichtstaatliche Akteure, die nachweislich unabhängig von Regierung, Behörden, politischen Parteien und Wirtschaftsinteressen sind und tatsächlich im Bereich der Korruptionsbekämpfung aktiv sind, werden in die Tätigkeiten der Taskforce einbezogen, und ihre umfassende, strukturierte und wirksame Beteiligung wird wie folgt gewährleistet: die Zahl dieser Mitglieder soll 50 % der Mitglieder der Taskforce umfassen, ohne den Vorsitz, und sie haben das Recht, einen Schattenbericht zu erstellen. Wird die 50 %-Quote nicht erreicht, so wird die Stimmrechtsverteilung dieser Mitglieder so angepasst, dass sie 50 % der Stimmen haben - ohne den Vorsitz. Die erste Sitzung der Taskforce soll vor dem 15. Dezember 2022 stattfinden. Bis 15. März 2023 nimmt sie ihren ersten Bericht für das Jahr 2022 an und übermittelt ihn der Regierung. Die mit dem Regierungsbeschluss 1337/2022 vom 15. Juli 2022 eingesetzte Taskforce für Korruptionsbekämpfung wird eingestellt und der Regierungsbeschluss aufgehoben. Der Regierungsbeschluss, mit dem der vorherige Beschluss aufgehoben und ein Zeitplan für die Einrichtung der Integritätsbehörde und der Taskforce für Korruptionsbekämpfung festgelegt wird, ist ein Schlüsselement dieser Maßnahme. Die Vorlage des Entwurfs eines Gesetzes über die Einrichtung der Behörde an die Nationalversammlung bis zum 30. September 2022 ist ebenfalls ein wichtiger Schritt zur Umsetzung dieser Abhilfemaßnahme, wie im Anhang dargelegt, da damit der Regelungsrahmen für die Taskforce festgelegt wird.

- (89) Die Kommission begrüßt, dass die Abhilfemaßnahme darauf abzielt, die uneingeschränkte, strukturierte und wirksame Beteiligung nichtstaatlicher Akteure, die im Bereich der Korruptionsbekämpfung tatsächlich aktiv sind, gemeinsam mit Regierungsvertretern sicherzustellen; dies ist für die Kommission von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus verpflichtet sich Ungarn während der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs zu umfassenden und zweckdienlichen Konsultationen mit nationalen und internationalen Interessenträgern, einschließlich der Kommission. Sofern diese Abhilfemaßnahme in detaillierten Vorschriften korrekt festgelegt und entsprechend umgesetzt wird, würde sie jene Probleme grundsätzlich beheben, die im Hinblick auf die unwirksame Untersuchung und Verfolgung oder Sanktionierung von Rechtsverstößen betreffend den Schutz der finanziellen Interessen der Union sowie hinsichtlich der systemischen Defizite des öffentlichen Auftragswesens beanstandet wurden.

iii. Stärkung des Rahmens für die Korruptionsbekämpfung

- (90) Im Rahmen dieser Abhilfemaßnahme (einschließlich der zusätzlichen Verpflichtungen aus dem Schreiben von September) hat sich die ungarische Regierung dazu verpflichtet, bis zum 30. September 2022 Strategien zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung zu erlassen, in denen die Aufgaben der Einrichtungen festgelegt werden, die an der Durchführung jeglicher finanzieller Förderung durch die Union im Hinblick auf die Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug, Interessenkonflikten und Korruption beteiligt sind. Diese Strategien sollen die Bewertung der wichtigsten Risiken, Faktoren und Praktiken von Betrug, Interessenkonflikten und Korruption umfassen. Die ungarische Regierung verpflichtet sich ferner, bis zum 30. Juni 2023 eine neue nationale Strategie zur

Korruptionsbekämpfung (National Anti-Corruption Strategy – NACS) und einen Aktionsplan (AP) zu verabschieden, wobei besonderes Augenmerk auf einer Stärkung des institutionellen und normativen Rahmens für die Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene durch gesteigerte Transparenz der Arbeit der Behörden, auch auf oberster politischer Ebene, liegen wird. Die Taskforce zur Korruptionsbekämpfung wird in die Ausarbeitung der NACS und des AP sowie in das Monitoring ihrer Umsetzung einbezogen werden. Gemäß den mit dem Schreiben von September eingegangenen Verpflichtungen soll der AP spezifische Maßnahmen enthalten, deren Ziel es ist, bis spätestens 1. Oktober 2023 ein System mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen einzuführen, einschließlich verwaltungs- und strafrechtlicher Sanktionen bei schwerwiegenden Verstößen gegen Verpflichtungen aufgrund des Systems für die Vermögenserklärung. Ungarn verpflichtet sich ferner, bis zum 30. Juni 2023 alle Maßnahmen der nationalen Strategie zur Korruptionsbekämpfung für den Zeitraum 2020-2022 vollständig umzusetzen. Im Schreiben von September hat Ungarn auch weitere Zusagen in Bezug auf den persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich der Vermögensklärungen gemacht. In diesem Zusammenhang hat sich Ungarn verpflichtet, der Nationalversammlung einen Gesetzesentwurf (der mit Wirkung vom 1. November 2022 in Kraft treten soll) vorzulegen, mit dem der persönliche Anwendungsbereich des Systems der Vermögensklärungen ausgeweitet werden soll i) auf mit höheren politischen Ämtern betraute Personen gemäß den Artikeln 183 und 184 des Gesetzes CXXXV von 2018 über die staatliche Verwaltung und auf mit ihnen in demselben Haushalt lebende Verwandte, und ii) auf Mitglieder der Nationalversammlung und auf mit ihnen in demselben Haushalt lebende Verwandte. Was den sachlichen Anwendungsbereich anbelangt, so hat sich Ungarn dazu verpflichtet, ihn nicht nur auf Einkünfte, sondern auch auf Vermögenswerte<sup>51</sup> auszuweiten. Zusätzlich hat sich Ungarn mit dem Schreiben von September verpflichtet, (bis zum 31. März 2023) ein System für Vermögensklärungen einzurichten, die in einem digitalen Format elektronisch einzureichen und in einer Datenbank gespeichert werden sollen, welche kosten- und registrierungsfrei abgefragt werden kann. Ferner hat sich Ungarn in seinem Schreiben von September zu umfassenden Konsultationen mit der Kommission im Zuge der Ausarbeitung aller Gesetzesentwürfe zu den oben genannten Punkten verpflichtet. Schließlich wird die Integritätsbehörde beauftragt werden, den Rechtsrahmen und die Funktionsweise des Systems der Vermögensklärungen, einschließlich seines Anwendungsbereichs und der Verifizierungsverfahren, zu überprüfen und bis zum 31. Dezember 2023 einen Bericht hierüber vorzulegen. Als wichtigste Schritte dieser Abhilfemaßnahme sind – wie im Anhang ausgeführt – die Verabschiedung wirksamer Strategien zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung bis zum 30. September 2022 sowie die Annahme der Vorschriften über die Ausweitung des persönlichen und sachlichen Anwendungsbereichs der Vermögensklärungen durch die Nationalversammlung, wie in der Abhilfemaßnahme und im Schreiben von September dargelegt, mit Wirkung vom 1. November 2022 hervorzuheben.

- (91) Nach Auffassung der Kommission umfasst diese Abhilfemaßnahme, die durch die zusätzlichen Verpflichtungen im Schreiben von September ergänzt wird, zahlreiche

---

<sup>51</sup> In diesem Zusammenhang sind im Schreiben von September Immobilienbesitz, sonstiger wertvoller Besitz (Fahrzeuge, Schiffe, wertvolle Antiquitäten, Kunstwerke usw.), Ersparnisse in Form von Bankeinlagen und Bargeld, Vermögenswerte in Aktien, Wertpapieren und Private-Equity-Fonds, Lebensversicherungspolicen, Trusts und wirtschaftliches Eigentum von Unternehmen genannt.

positive Elemente wie die Verpflichtung zur Verabschiedung von Strategien zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung, die auch alle an der Ausführung von Unionsmitteln beteiligten Stellen erfassen, die Mitteilung des Sachstands bei der Umsetzung der aktuellen Korruptionsbekämpfungsstrategie 2020-2022, die Ausweitung des persönlichen und sachlichen Anwendungsbereichs der Vermögenserklärungen, Einführung sanktionsspezifischer Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz von Vermögenserklärungen. Diesbezüglich sollte die genannte Datenbank öffentlich zugänglich sein. Außerdem sollte die Integritätsbehörde in allen Fällen befugt sein, auf eigene Initiative ein Verfahren zur Verifizierung von Vermögenswerten einzuleiten. Alles in allem ist die Kommission der Meinung, diese Abhilfemaßnahme würde jene Probleme grundsätzlich beheben, die im Hinblick auf die unwirksame Untersuchung und Verfolgung bzw. Sanktionierung von Rechtsverstößen betreffend den Schutz der finanziellen Interessen der Union sowie hinsichtlich der systemischen Defizite des öffentlichen Auftragswesens beanstandet wurden, sofern sie in detaillierten Vorschriften korrekt festgelegt und entsprechend umgesetzt wird.

iv. Verwaltungsstiftungen von öffentlichem Interesse (oder Trusts von öffentlichem Interesse)

(92) Im Rahmen dieser Abhilfemaßnahme hat sich die ungarische Regierung verpflichtet, bis zum 30. September 2022 a) einen Änderungsrechtsakt zu erlassen, mit dem die allgemeine Anwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten von öffentlichem Interesse, welche eine Aufgabe im öffentlichen Interesse wahrnehmen, und auf von ihnen gegründete oder unterhaltene juristische Personen sichergestellt wird, b) einen Änderungsrechtsakt zu erlassen, mit dem die vollständige Einhaltung von Artikel 61 der Haushaltsordnung gewährleistet wird und die Anweisungen und Verfahren an die von der Kommission bekannt gemachten Leitlinien zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten gemäß der Haushaltsordnung angeglichen werden, um die allgemeinen Vorschriften über Interessenkonflikte betreffend Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten von öffentlichem Interesse zu verbessern und zu präzisieren. Der wichtigste Schritt für die Umsetzung dieser Abhilfemaßnahme ist – wie im Anhang dargelegt – der Erlass der beiden genannten Änderungsrechtsakte bis zum 30. September 2022.

(93) Nach dem Dafürhalten der Kommission ist die von Ungarn vorgeschlagene Abhilfemaßnahme – sofern sie in detaillierten Vorschriften korrekt festgelegt und entsprechend umgesetzt wird – grundsätzlich dazu geeignet, die beanstandeten Probleme zu beheben, da sie die allgemeine und bedingungslose Anwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf Trusts von öffentlichem Interesse und die von ihnen unterhaltenen oder verwalteten Einrichtungen ermöglichen würde (d. h. sie würden alle als öffentliche Auftraggeber im Sinne der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge betrachtet) und da diese Abhilfemaßnahme klare Vorschriften über Interessenkonflikte für diese Einrichtungen und die Mitglieder ihrer Leitungsorgane festlegen würde.

v. Gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen von Staatsanwaltschaften

(94) Die ungarische Regierung hat sich zur Änderung der Strafprozessordnung verpflichtet, um ein Verfahren für besondere Straftaten betreffend die Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder die Verwaltung öffentlichen Eigentums einzuführen. Das Verfahren sieht eine gerichtliche Überprüfung der Entscheidung der

Staatsanwaltschaft oder der Ermittlungsbehörde über die Abweisung einer Strafanzeige oder die Einstellung des Strafverfahrens (d. h. die Einstellung strafrechtlicher Ermittlungen ohne Anklageerhebung) vor. Auf der Grundlage dieser Überprüfung ist ein Ermittlungsrichter befugt, die Einleitung oder Fortsetzung eines Strafverfahrens anzuordnen. Das Verfahren kann von jeder Person in Gang gesetzt werden; natürliche und juristische Personen außer Behörden können im Rahmen dieses Verfahrens Anträge stellen. Das Verfahren kann schließlich auch dazu führen, dass vor Gericht Anklage erhoben wird.

- (95) Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass Ungarn mehrere Elemente in die Abhilfemaßnahme betreffend die neuen gerichtlichen Verfahren zur Überprüfung von Entscheidungen der Staatsanwaltschaften (und in die mit dem Schreiben von September eingegangen zusätzlichen Verpflichtungen in diesem Zusammenhang) aufgenommen hat, wie etwa die Möglichkeit für juristische Personen (d. h. nicht nur für natürliche Personen), dieses Verfahren anzustoßen, eine garantierte, gestärkte verfahrensrechtliche Stellung der Person, die eine Straftat anzeigt, einen Vermerk, dass die ausschließliche Zuständigkeit für Verhandlungen im Rahmen des neuen Verfahrens bei einem Fachgericht (d. h. dem Zentralgericht von Buda) liegen wird, einen Vermerk, dass alle an dem neuen Verfahren beteiligten Gerichte und Ermittlungsrichter die Anforderungen des Artikels 19 EUV und des einschlägigen Besitzstands der EU erfüllen, und einen angemessenen Zeitrahmen für das Verfahren im Allgemeinen, was seine Wirksamkeit gewährleistet. Ungarn hat sich zudem verpflichtet, die Kommission umfassend zu dem Entwurf eines Rechtsakts zu konsultieren, der im Einklang mit der Abhilfemaßnahme zur Verabschiedung vorgeschlagen wird, die weitere wichtige, für die Bewertung maßgebliche Einzelheiten enthalten wird. In diesem Zusammenhang würde der Gesetzesentwurf auch insbesondere die Verpflichtung umfassen, dass das Prozessgericht nicht ohne Prüfung von Beweisen über die Begründetheit der Anklage entscheidet. Ungarn verpflichtet sich, bis spätestens 31. Dezember 2023 die Funktionsweise des Verfahrens zu überprüfen und erforderlichenfalls bis spätestens 30. Juni 2024 den Rechtsrahmen (nach Konsultationen mit der Europäischen Kommission) anzupassen. Als wichtigste Umsetzungsschritte und weitere Einzelheiten dieser Abhilfemaßnahme sind – wie im Anhang dargelegt – die Fertigstellung und Annahme der Entwürfe der (für die Anwendung des Überprüfungsverfahrens erforderlichen) Durchführungsverordnungen bis zum 31. Oktober 2022<sup>52</sup>, die Einleitung einer Ex-ante-Überprüfung des Gesetzes durch das Verfassungsgericht und das Inkrafttreten des neuen Gesetzes zur Änderung der Strafprozessordnung vor dem 15. November 2022 zu nennen.
- (96) Nach Auffassung der Kommission enthält die von Ungarn vorgelegte Abhilfemaßnahme mehrere Elemente, mit denen die Wirksamkeit des Verfahrens sichergestellt werden soll. Darüber hinaus hat sich Ungarn verpflichtet, das Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist zu überprüfen. Dies bleibt allerdings noch zu bestätigen, sobald die Einzelheiten der entsprechenden Gesetzesentwürfe der Kommission vorliegen und von ihr überprüft worden sind. Sofern diese Abhilfemaßnahme in detaillierten Vorschriften korrekt festgelegt und entsprechend umgesetzt wird, würde sie jene Probleme grundsätzlich beheben, die im Hinblick auf die unwirksame Untersuchung und Verfolgung oder Sanktionierung von Rechtsverstößen betreffend den Schutz der finanziellen Interessen der Union sowie

---

<sup>52</sup> Diese Verordnungen sind erforderlich, sobald das Gesetz verabschiedet wurde.

hinsichtlich der systemischen Defizite des öffentlichen Auftragswesens beanstandet wurden.

vi. Stärkung der Prüf- und Kontrollmechanismen für die Ausführung von Mitteln der Union

- (97) Im Rahmen dieser Abhilfemaßnahme hat sich die ungarische Regierung verpflichtet, bis zum 31. August 2022 eine Arbeitsgruppe einzurichten, die Bestimmungen ausarbeiten soll, welche in die einschlägigen Regierungserlasse betreffend die Durchführung von Unionshilfen (z. B. Aufbau- und Resilienzfazilität, Fonds mit geteilter Mittelverwaltung usw.) aufgenommen werden sollen, um die Vorschriften und Verfahren zu stärken, damit Interessenkonflikte im Sinne von Artikel 61 der Haushaltsordnung wirksamer verhindert, aufgedeckt und behoben werden, um die Verfahrenskapazitäten der Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen sowie der für die Durchführung des ungarischen Aufbau- und Resilienzplans zuständigen nationalen Behörde auszubauen, um das Risikomanagement ebenso wie die Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug, Korruption und Doppelfinanzierung zu verstärken, und diese Bestimmungen über einen unbegrenzten Zeitraum hinweg bedingungslos beizubehalten und durchzusetzen. Diese Bestimmungen sollen auch einen wirksamen Kontrollmechanismus im Hinblick auf die Gültigkeit von Erklärungen zu Interessenkonflikten gewährleisten. Diese Arbeitsgruppe soll ausführliche Rücksprache mit der Kommission halten, die für die finanzielle Unterstützung durch die Union zuständig ist, um deren Standpunkt in den einschlägigen Regierungserlassen zu berücksichtigen. Darüber hinaus hat sich Ungarn in seinem Schreiben von September dazu verpflichtet, die EUTAF mit den erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten, die von der mit dieser Abhilfemaßnahme eingesetzten Arbeitsgruppe genauer festzulegen sind, um die ordnungsgemäße Verwendung der Unionsmittel zu gewährleisten, ihre Unabhängigkeit zu wahren und sie in die Lage zu versetzen, ihre derzeitigen Aufgaben ebenso wie die zusätzlichen Aufgaben wahrzunehmen, die ihr durch einige der von Ungarn am 22. August 2022 vorgelegten Abhilfemaßnahmen übertragen werden sollen. Als wichtigste Schritte zur Umsetzung dieser Abhilfemaßnahme sind – wie im Anhang dargelegt – die Einsetzung der Arbeitsgruppe bis zum 31. August 2022, die Einrichtung der DIAI (Direktion Interne Prüfung und Integrität) in der Kanzlei des Ministerpräsidenten bis zum 30. September 2022 und die Annahme einschlägiger Änderungen der maßgeblichen Regierungserlasse (413/2021 und 256/2021) bis zum 30. September 2022 zu nennen. Die Arbeitsgruppe wurde von Ungarn gemäß der im Rahmen der Abhilfemaßnahme eingegangenen Verpflichtung eingesetzt und ist bis zur zweiten Septemberwoche bereits viermal (am 8., 9., 13. und 16. September) zusammengetreten.
- (98) Sofern diese Abhilfemaßnahme in detaillierten Vorschriften korrekt festgelegt und entsprechend umgesetzt wird, würde sie (zusammen mit anderen Abhilfemaßnahmen) die Bedenken grundsätzlich ausräumen, die hinsichtlich systemischer Defizite des öffentlichen Auftragswesens sowie hinsichtlich der wirksamen Prävention, Aufdeckung und Behebung möglicher Interessenkonflikte geäußert wurden, da sie auf die Verabschiedung von Bestimmungen zur Stärkung der Vorschriften und Verfahren abzielt, damit Interessenkonflikte bei der Verwendung von Unionsmitteln wirksamer verhindert, aufgedeckt und behoben werden können, einschließlich eines wirksamen Kontrollmechanismus für die Gültigkeit von Erklärungen zu Interessenkonflikten.

vii. Weniger Vergabeverfahren, die Mittel der Union betreffen, mit einem einzigen Bieter

- (99) Im Rahmen dieser Abhilfemaßnahme hat sich die ungarische Regierung dazu verpflichtet, a) bis zum 31. Dezember 2022 den Anteil der mit Mitteln der Union finanzierten und im Jahr 2022 abgeschlossenen öffentlichen Ausschreibungsverfahren mit nur einem einzigen Bieter auf unter 15 %, gemessen nach der Methodik des Binnenmarktanzeigers, zu senken, b) den genannten Zielwert bedingungslos zu erfüllen und ihn zeitlich unbegrenzt aufrechtzuerhalten, und c) falls der Anteil der Ausschreibungen mit einem einzigen Bieter in einem bestimmten Kalenderjahr 15 % übersteigt, innerhalb von vier Monaten zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um die Reduzierung der Ausschreibungen mit einem einzigen Bieter zu fördern, damit ihr Anteil wieder unter den Schwellenwert von 15 % sinkt, und die Integritätsbehörde und die Kommission davon in Kenntnis zu setzen. Der wichtigste Umsetzungsschritt dieser Maßnahme ist – wie im Anhang dargelegt – die Durchführung des ersten Audits über die Befolgung der Methodik des Binnenmarktanzeigers und jede einzelne Übermittlung der diesbezüglichen Daten, einschließlich der Ausgangswerte, an die Kommission und die Öffentlichkeit durch die ungarische Generaldirektion für die Prüfung der Europäischen Fonds (im Folgenden die „EUTAF“) bis zum 30. September 2022.
- (100) Die Kommission begrüßt diese Abhilfemaßnahme ebenfalls, da mit ihr klar bezweckt wird, die Transparenz und den Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu erhöhen, und sie bei korrekter Umsetzung grundsätzlich als geeignet angesehen werden kann, die von der Kommission hierzu geäußerten Bedenken auszuräumen.

viii. Weniger Vergabeverfahren, die nationale Mittel betreffen, mit einem einzigen Bieter

- (101) Analog zur vorherigen, vorstehend beschriebenen Abhilfemaßnahme hat sich die ungarische Regierung dazu verpflichtet, a) bis zum 31. Dezember 2024 den Anteil der mit nationalen Haushaltsmitteln finanzierten und innerhalb eines Kalenderjahres abgeschlossenen öffentlichen Ausschreibungsverfahren mit nur einem einzigen Bieter schrittweise (in drei Schritten) auf unter 15 %, gemessen nach der Methodik des Binnenmarktanzeigers, zu senken, b) den genannten Zielwert in den darauffolgenden Jahren bedingungslos zu erfüllen und ihn zeitlich unbegrenzt aufrechtzuerhalten, und c) falls der Anteil der Ausschreibungen mit einem einzigen Bieter in einem bestimmten Kalenderjahr 15 % übersteigt, innerhalb von vier Monaten zusätzliche Maßnahmen vorzuschlagen, um die Reduzierung der Ausschreibungen mit einem einzigen Bieter zu fördern, damit ihr Anteil wieder unter den Schwellenwert von 15 % sinkt, und die Integritätsbehörde und die Kommission davon in Kenntnis zu setzen.
- (102) Wie schon die vorausgehende Abhilfemaßnahme begrüßt die Kommission auch diese, da mit ihr klar bezweckt wird, die Transparenz und den Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu erhöhen, sofern sie korrekt umgesetzt wird.

ix. Instrument zur Meldung von Ausschreibungen mit nur einem einzigen Bieter (Single-bid reporting tool)

- (103) Zusätzlich zu den bereits beschriebenen Abhilfemaßnahmen im Hinblick auf eine Reduzierung der Ausschreibungen mit einem einzigen Bieter hat sich die ungarische Regierung dazu verpflichtet, bis zum 30. September 2022 ein neues Monitoring- und Meldesystem zu entwickeln, mit dem sich getrennt messen lässt, welcher Anteil an

den Vergabeverfahren, bei denen nur ein einziges Gebot abgegeben wird, entweder mit nationalen Mitteln oder mit EU-Mitteln oder auch mit beiden finanziert wird, und dieses Instrument über einen unbegrenzten Zeitraum hinweg beizubehalten. Das für die Vergabe öffentlicher Aufträge zuständige Ministerium hat auf der Grundlage der Informationen, die mithilfe des Instruments zur Meldung von Ausschreibungen mit nur einem einzigen Bieter gesammelt wurden, einen schriftlichen Bericht auszuarbeiten, der bis zum 15. Februar jedes Jahres auf der Website des elektronischen Systems der öffentlichen Auftragsvergabe (das der Öffentlichkeit registrierungs- und kostenfrei zugänglich ist) veröffentlicht wird. Als wichtigste Schritte im Hinblick auf diese Abhilfemaßnahmen sind – wie im Anhang dargelegt – die Entwicklung eines neuen Instruments für Monitoring und Berichterstattung bis zum 30. September 2022 zu nennen, das auf Datenquellen des elektronischen Systems der öffentlichen Auftragsvergabe beruht, sowie die Bestätigung durch ein Audit der EUTAF, dass das Instrument zur Meldung von Ausschreibungen mit nur einem einzigen Bieter voll funktionsfähig und einsatzbereit ist und dass seine Funktionen bis zum selben Tag mit der Methodik des Binnenmarktanzeigers in Einklang gebracht wurden.

- (104) Die Kommission begrüßt diese Abhilfemaßnahme und bewertet ihre Funktionen positiv. Bei korrekter Ausführung und entsprechender Umsetzung wird dies die Abhilfemaßnahmen zur Reduzierung von Ausschreibungen mit nur einem einzigen Bieter grundsätzlich wirksamer und transparenter machen.

x. Elektronisches System der öffentlichen Auftragsvergabe

- (105) Die ungarische Regierung hat sich verpflichtet, a) auf der Website des Systems eine regelmäßig (mindestens vierteljährlich) aktualisierte Datenbank einzurichten und zu veröffentlichen, die der Öffentlichkeit kostenfrei zur Verfügung steht und strukturierte Informationen über alle Vergabebekanntmachungen öffentlicher Vergabeverfahren enthält (einschließlich Daten mit Unternehmensidentifikationsnummern sowie Namen jedes einzelnen Mitglieds von Konsortien sowie jedes Unterauftragnehmers), die für die maschinelle Datenverarbeitung geeignet ist (und insbesondere die strukturierte Suche und den Massenexport von Daten zu Vergabeverfahren ermöglicht), b) alle erforderlichen Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Systems zu ergreifen, damit die neu entwickelten Funktionen bis zum 30. September 2022 voll funktionsfähig sind, und c) das System und seine einschlägigen Funktionen über einen unbegrenzten Zeitraum hinweg uneingeschränkt aufrechtzuerhalten. Als wichtigsten Schritt dieser Abhilfemaßnahme ist – wie im Anhang dargelegt – die volle Funktionsfähigkeit der neu entwickelten Funktionen des Systems bis zum 30. September 2022 zu nennen.

- (106) Nach Auffassung der Kommission wird diese Abhilfemaßnahme – sofern sie korrekt entwickelt und umgesetzt wird – die Transparenz der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge erhöhen und kann daher als geeignet angesehen werden, die von der Kommission geäußerten Bedenken hinsichtlich systemischer Defizite im öffentlichen Auftragswesen grundsätzlich auszuräumen.

xi. Rahmen für die Leistungsmessung

- (107) Mit dieser Abhilfemaßnahme hat sich die ungarische Regierung verpflichtet, bis zum 30. September 2022 einen Rahmen für die Leistungsmessung zu entwickeln, um die Effizienz und Kostenwirksamkeit öffentlicher Aufträge zu bewerten. In der Abhilfemaßnahme ist ferner vorgesehen, dass die ungarische Regierung die regelmäßige Verwendung des Rahmens für die Leistungsmessung und die

Veröffentlichung der Ergebnisse für einen unbegrenzten Zeitraum uneingeschränkt beibehalten wird. Der Rahmen für die Leistungsmessung wird zum 30. November 2022 einsatzbereit sein, und es werden unabhängige Nichtregierungsorganisationen (NRO) sowie unabhängige Experten für das öffentliche Auftragswesen hinzugezogen werden, um die Effizienz und Kostenwirksamkeit der Vergabe öffentlicher Aufträge in Ungarn zu bewerten. Der wichtigste Schritt zur Umsetzung dieser Maßnahme ist, wie im Anhang dargelegt, die Entwicklung des genannten Rahmens, einschließlich der Annahme eines Regierungsbeschlusses, bis zum 30. September 2022.

- (108) Zusammen mit anderen Abhilfemaßnahmen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens kann diese Abhilfemaßnahme – sofern sie in detaillierten Vorschriften korrekt festgelegt und entsprechend umgesetzt wird – als geeignet angesehen werden, die von der Kommission geäußerten Bedenken hinsichtlich systembedingter Schwachstellen im öffentlichen Auftragswesen grundsätzlich auszuräumen.

xii. Aktionsplan zur Steigerung des Wettbewerbs bei Vergabeverfahren

- (109) Die ungarische Regierung hat sich verpflichtet, bis zum 31. März 2023 einen umfassenden Aktionsplan zur Steigerung des Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge anzunehmen, der klare und ehrgeizige Fristen für die Umsetzung der darin festgelegten Maßnahmen umfasst. In der Abhilfemaßnahme ist auch eine jährliche Überprüfung des Aktionsplans vorgesehen. Die ungarische Regierung hat sich ferner verpflichtet, den Aktionsplan und seine Überprüfung sowie den jährlichen Stand der Umsetzung der Maßnahmen des Aktionsplans unverzüglich öffentlich zugänglich zu machen.

- (110) Die Kommission hat diese Abhilfemaßnahme, mit der der Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gesteigert werden soll, positiv bewertet. Zusammen mit den anderen Abhilfemaßnahmen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens kann sie – sofern sie in detaillierten Vorschriften korrekt festgelegt und entsprechend umgesetzt wird – als geeignet angesehen werden, die von der Kommission in dieser Hinsicht geäußerten Bedenken grundsätzlich auszuräumen.

xiii. Schulungen für Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen im öffentlichen Auftragswesen

- (111) Mit dieser Abhilfemaßnahme soll die Beteiligung von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen (mit Schwerpunkt auf Kleinst- und Kleinunternehmen) an öffentlichen Vergabeverfahren erleichtert werden, indem bis zum 31. März 2024 kostenlose Schulungen für mindestens 1000 Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen angeboten werden. Die ungarische Regierung hat sich ferner verpflichtet, bis zum 30. Juni 2026 solche Schulungen für mindestens weitere 1200 (und damit insgesamt mindestens 2200) Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen anzubieten und die Effizienz und den Mehrwert der Schulungen zu überwachen und zu bewerten.

- (112) Die Kommission hat diese Abhilfemaßnahme, die darauf abzielt, den Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu steigern und insbesondere die Beteiligung von Kleinst- und Kleinunternehmen an Vergabeverfahren zu erhöhen, positiv bewertet. Zusammen mit den anderen Abhilfemaßnahmen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens kann sie – sofern sie korrekt umgesetzt wird – als geeignet angesehen werden, die von der Kommission in dieser Hinsicht geäußerten Bedenken grundsätzlich auszuräumen.

xiv. Unterstützungsregelung für die Beteiligung von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen an öffentlichen Vergabeverfahren

- (113) Zusätzlich zu der oben genannten Maßnahme im Zusammenhang mit der Unterstützung für Schulungen hat sich die ungarische Regierung verpflichtet, bis zum 31. März 2023 eine Unterstützungsregelung zu entwickeln und einzuführen, die eine pauschale Entschädigung – auf der Grundlage objektiver, nichtdiskriminierender und transparenter Auswahlkriterien – für mindestens 1800 förderfähige Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (mit Schwerpunkt auf Kleinst- und Kleinunternehmen bis zum 30. Juni 2026 für die Kosten vorsieht, die diesen durch die Teilnahme an öffentlichen Vergabeverfahren entstehen, damit die Beteiligung an der öffentlichen Auftragsvergabe leichter wird und Zutrittsschranken gesenkt werden. Bis zum 30. September 2024 sollte eine Halbzeitbewertung und am Ende des Unterstützungsprogramms bis zum 31. Juli 2026 eine Abschlussbewertung durchgeführt werden.
- (114) Die Kommission hat diese Abhilfemaßnahme, die darauf abzielt, den Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu steigern und insbesondere die Beteiligung von Kleinst- und Kleinunternehmen an Vergabeverfahren zu erleichtern, positiv bewertet. Zusammen mit den anderen Abhilfemaßnahmen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens kann sie – sofern sie korrekt umgesetzt wird – als geeignet angesehen werden, die von der Kommission in dieser Hinsicht geäußerten Bedenken grundsätzlich auszuräumen.

xv. Erweiterte Nutzung des Risikobeurteilungsinstruments Arachne der Kommission

- (115) Im Rahmen dieser Abhilfemaßnahme hat sich die ungarische Regierung verpflichtet, Verfahren für die systematische und erweiterte Nutzung aller Funktionen von Arachne, dem gemeinsamen Instrument für die Datenauswertung und Risikobewertung, anzuwenden, das die Kommission den Mitgliedstaaten für die Ausführung jeglicher Unterstützung durch die Union für alle Programmplanungszeiträume zur Verfügung stellt, um Interessenkonflikte, Betrug, Korruption, Doppelfinanzierung und andere Unregelmäßigkeiten wirksam zu verhindern und aufzudecken. Sie hat sich verpflichtet, die vollständige und wirksame Anwendung des Arachne-Systems für einen unbegrenzten Zeitraum uneingeschränkt beizubehalten und gleichzeitig sicherzustellen, dass alle einschlägigen Rechnungsprüfungs- und Kontrolleinrichtungen vollen Zugang zu den in das Arachne-System hochgeladenen Datensätzen haben. Der wichtigste Schritt dieser Maßnahme ist, wie im Anhang dargelegt, die Anwendung der Verfahren für die systematische Nutzung aller Funktionen von Arachne bei der Ausführung jeglicher Unterstützung durch die Union bis zum 30. September 2022. Die Verfahren müssen gewährleisten, dass alle relevanten Daten hochgeladen werden, dass die Ergebnisse der Risikobewertung weiterverfolgt werden und dass die jeweiligen Rechnungsprüfungseinrichtungen vollen Zugang zu Arachne haben.
- (116) Neben der Errichtung der Integritätsbehörde (siehe oben) und der Abhilfemaßnahme zur Stärkung von Kontrolle und Prüfung der Verwendung von Unionsmitteln ist die Kommission in Bezug auf die Bedenken hinsichtlich der Fähigkeit Ungarns, die Kontrollen von Interessenkonflikten bei der Verwendung von Unionsmitteln zu verbessern, der Auffassung, dass die von Ungarn vorgelegte Abhilfemaßnahme bezüglich der erweiterten Nutzung aller Funktionen von Arachne, dem gemeinsamen Instrument zur Datenauswertung und Risikobewertung, das die Kommission den

Mitgliedstaaten für jegliche Unterstützung durch die Union zur Verfügung stellt, geeignet ist, die von der Kommission geäußerten Bedenken grundsätzlich auszuräumen.

xvi. Stärkung der Zusammenarbeit mit dem OLAF

(117) Die ungarische Regierung hat sich verpflichtet, der Nationalversammlung den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes CXXII von 2010 über Nemzeti Adó- és Vámhivatal vorzulegen, der bis zum 30. September 2022 anzunehmen ist und mit dem sie die nationale Steuer- und Zollverwaltung (Nemzeti Adó- és Vámhivatal, NAV) als zuständige nationale Behörde benennt, die das OLAF bei Kontrollen vor Ort in Ungarn und in Fällen, in denen ein Wirtschaftsteilnehmer, der Gegenstand dieser Kontrollen ist, die Zusammenarbeit verweigert, unterstützt. Sie hat sich ferner verpflichtet, der Nationalversammlung einen Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes XXIX von 2004 vorzulegen, um eine abschreckende finanzielle Sanktion einzuführen, die zu verhängen ist, wenn sich ein Wirtschaftsteilnehmer weigert, mit dem OLAF für die Zwecke der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort zusammenzuarbeiten. Der wichtigste Schritt dieser Abhilfemaßnahme ist, wie im Anhang dargelegt, die Annahme der beiden genannten Rechtsakte bis zum 30. September 2022.

(118) In Bezug auf die vorgeschlagene Abhilfemaßnahme zur Stärkung der Zusammenarbeit mit dem OLAF ist die Kommission der Auffassung, dass die Maßnahme in der Lage ist, die festgestellten Einschränkungen zu beseitigen, da eine zuständige nationale Behörde benannt werden wird, die das OLAF bei der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen in Ungarn und in Fällen, in denen ein Wirtschaftsteilnehmer, der Gegenstand dieser Kontrollen ist, die Zusammenarbeit verweigert, unterstützt. Die von Ungarn im Einklang mit der Abhilfemaßnahme zu verabschiedenden neuen Vorschriften werden auch eine abschreckende finanzielle Sanktion beinhalten, die zu verhängen ist, wenn ein Wirtschaftsteilnehmer sich weigert, mit dem OLAF für die Zwecke der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort zusammenzuarbeiten. Sofern die eingegangenen Verpflichtungen in detaillierten Vorschriften korrekt festgelegt und entsprechend umgesetzt werden, betrachtet die Kommission dieses Problem als grundsätzlich behandelt.

xvii. Verstärkte Transparenz bei den öffentlichen Ausgaben

(119) Mit dieser Abhilfemaßnahme hat sich die ungarische Regierung verpflichtet, a) bis zum 31. Oktober 2022 der Nationalversammlung einen Rechtsakt vorzulegen und diesen annehmen zu lassen, gemäß dem alle öffentlichen Stellen proaktiv einen vorab festgelegten Satz von Informationen über die Verwendung öffentlicher Mittel in einem Zentralregister veröffentlichen müssen, b) Informationen über die Unterauftragnehmer im Zentralregister bereitzustellen und c) den genannten Rechtsakt für einen unbegrenzten Zeitraum uneingeschränkt in Kraft zu lassen und seine Durchsetzung sicherzustellen (insbesondere, dass öffentliche Stellen alle relevanten Daten vollständig und rechtzeitig in das Register hochladen). Ein Gesetzesentwurf im fortgeschrittenen Stadium wird der Kommission bis zum 30. September 2022 übermittelt. Wie im Anhang dargelegt, sind die wichtigsten Schritte dieser Abhilfemaßnahme a) die Übermittlung eines Gesetzesentwurfs im fortgeschrittenen Stadium an die Kommission, in dem festgelegt ist, dass alle öffentlichen Stellen verpflichtet sind, bis zum 30. September 2022 proaktiv einen vorab festgelegten Satz von Informationen über die Verwendung öffentlicher Mittel zu veröffentlichen, und b) die Annahme dieses Rechtsakts bis zum 31. Oktober 2022.

- (120) Nach Auffassung der Kommission trägt diese Abhilfemaßnahme (zusammen mit anderen Abhilfemaßnahmen) auch zur Verstärkung der Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bei. Sofern sie in detaillierten Vorschriften korrekt festgelegt und entsprechend umgesetzt wird, kann sie als geeignet angesehen werden, die von der Kommission in dieser Hinsicht geäußerten Bedenken grundsätzlich auszuräumen.

#### 7.2.2. *Abschließende Bewertung*

- (121) Die Kommission muss innerhalb eines Monats nach Eingang der Stellungnahmen des Mitgliedstaats über den nächsten Schritt des Verfahrens entscheiden. Sie begrüßt den – wenn auch mit Verzögerung vorgelegten – Vorschlag Ungarns und ist der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen zusammengenommen – sofern sie in der Gesetzgebung und in den Durchführungsbestimmungen korrekt festgelegt und entsprechend umgesetzt werden – je nach den Einzelheiten der Maßnahmen grundsätzlich geeignet sein könnten, die in der Mitteilung beschriebenen Probleme in Bezug auf systembedingte Unregelmäßigkeiten, Mängel und Schwächen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, das Risiko von Interessenkonflikten sowie Bedenken gegenüber „Trusts von öffentlichem Interesse“ sowie die zusätzlichen Gründe hinsichtlich Ermittlungen, Strafverfolgung sowie des Korruptionsbekämpfungsrahmens zu beheben.<sup>53</sup>
- (122) Wichtige Einzelheiten der vorgeschlagenen Maßnahmen müssen jedoch noch festgelegt und bewertet werden, insbesondere wie ihre Schlüsselemente in den eigentlichen Rechtstexten wiedergegeben werden (z. B. um sicherzustellen, dass die Integritätsbehörde befugt ist, für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben relevante Vermögenserklärungen zu überprüfen). Zweitens erfordern mehrere der in Ungarn festgestellten Probleme nicht nur Änderungen des Rechtsrahmens, sondern vor allem die konkrete Umsetzung von Änderungen in der Praxis, was einen längeren Zeitrahmen für die Erzielung konkreter Ergebnisse erfordert. In Erwartung der Bewertung der Einzelheiten der Umsetzung der Schlüsselemente der Umsetzung aller Abhilfemaßnahmen nach Tabelle 1 des Anhangs bleibt zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein Risiko für den Haushalt bestehen. Daher kann die Kommission in Erwartung der Einzelheiten und der ordnungsgemäßen, vollständigen und wirksamen Umsetzung der aller Schlüsselemente der Umsetzung dieser Maßnahmen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht davon ausgehen, dass sie geeignet sind, den Feststellungen in der Mitteilung der Kommission an Ungarn vom 27. April 2022 Rechnung zu tragen und den Unionshaushalt zu schützen.
- (123) Die Kommission wird die Situation im Rahmen dieses Verfahrens und anderer einschlägiger Instrumente weiterhin beobachten und sich nach der Annahme dieses Vorschlags mit den ungarischen Behörden austauschen. Insbesondere ist festzustellen, dass eine Reihe der von Ungarn vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen bis zum 19. November 2022 umzusetzen sind. Die Kommission wird den Rat über alle relevanten Elemente auf dem Laufenden halten, die sich auf ihre vorliegende Bewertung auswirken könnten.
- (124) Gemäß Artikel 6 Absatz 10 der Konditionalitätsverordnung ist der Durchführungsbeschluss innerhalb eines Monats vom Rat anzunehmen; diese Frist

---

<sup>53</sup> Diese Ergebnisse greifen der Überwachung und weiteren analytischen Bewertung durch die Kommission im Rahmen anderer Kommissionsinstrumente, einschließlich des jährlich angewandten EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus, nicht vor.

kann um höchstens zwei Monate verlängert werden, was es ermöglichen würde, die Erfüllung der Verpflichtungen gemäß Nummer 123 zu betrachten.

## **8. ZUR ANNAHME VORGESCHLAGENE MAßNAHMEN UND IHRE VERHÄLTNIßMÄßIGKEIT**

- (125) Der Vorschlag steht in Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Er geht nicht über das zur Erreichung der mit dem Instrument verfolgten Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (126) Gemäß der Konditionalitätsverordnung müssen dem Rat vorzuschlagende Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu den tatsächlichen oder potenziellen Auswirkungen der festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union stehen und, soweit möglich, auf die von den Verstößen betroffenen Maßnahmen der Union ausgerichtet sein. Bei der Festlegung der vorzuschlagenden Maßnahmen muss die Kommission alle relevanten Elemente wie Art, Dauer, Schwere und Umfang der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit sowie die Angemessenheit etwaiger von dem betreffenden Mitgliedstaat im Rahmen des Verfahrens vorgelegter Abhilfemaßnahmen berücksichtigen.

### **8.1. Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen – mögliche Auswirkungen der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf den Unionshaushalt**

- (127) Die festgestellten Verstöße sind untrennbar mit der Art und Weise verbunden, wie Ungarn Unionsmittel verwendet, da sie in einem nicht ordnungsgemäßen Arbeiten und in ungeeigneten Verfahren der Behörden bestehen, die über das Vergabeverfahren für aus dem Unionshaushalt finanzierte Aufträge entscheiden. Daher werden ihre potenziellen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union als besonders gravierend angesehen. Wenn die festgestellten Verstöße zudem aufgrund der zusätzlichen Gründe hinsichtlich Ermittlungen, Strafverfolgung und des Korruptionsbekämpfungsrahmens noch mit Einschränkungen und Behinderungen der Untersuchung und Behebung von Betrug einhergehen, können die Auswirkungen als noch gravierender und alle von Ungarn ausgeführten Unionsmittel betreffend betrachtet werden.
- (128) Was die Natur der Verstöße angeht, so führt die Bewertung der Verstöße, die für die Vergabe öffentlicher Aufträge relevant sind, sowie die Bewertung der Verstöße, die für Interessenkonflikte in Bezug auf Trusts von öffentlichem Interesse relevant sind, nach Auffassung der Kommission zu dem Schluss, dass diese Probleme auf Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit, insbesondere gegen Artikel 3 Buchstabe b der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092, hindeuten, da sie willkürliche oder rechtswidrige Entscheidungen der Behörden nicht verhindern, korrigieren oder sanktionieren und nicht sicherstellen, dass keine Interessenkonflikte vorliegen. Somit hat die Natur der bewerteten Verstöße, die sich im Wesentlichen aus der Art und Weise ergibt, in der öffentliche Mittel, einschließlich der Unionsmittel, ausgeführt werden, gravierende Auswirkungen auf den Unionshaushalt.
- (129) Darüber hinaus treten insbesondere die Verstöße im Zusammenhang mit den bei der Vergabe öffentlicher Aufträge festgestellten Problemen immer wieder auf und wirken über einen langen Zeitraum von mehr als zehn Jahren, was ein Risiko für die

wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union und die finanziellen Interessen der Union mit sich bringt.

- (130) Die Kommission ist ferner der Auffassung, dass die festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit wichtige Teile des öffentlichen Sektors in Ungarn betreffen, d. h. alle öffentlichen Stellen, die Unionsmittel ausführen, die öffentliche Auftraggeber sein oder werden können, sowie alle Trusts von öffentlichem Interesse, die zwar private Einrichtungen sind, aber ein Ziel von öffentlichem Interesse verfolgen, wie Bildung, Forschung, Umwelt- und Klimaschutz und Schutz des kulturellen Erbes. Somit sind die festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit systembedingt und weitverbreitet und daher schwerwiegender Natur.
- (131) Bezüglich des Umfangs des Verstoßes gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ist die Kommission der Auffassung, dass, wenn ein Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit mehrere Programme oder Mittel der Union beeinträchtigt oder zu beeinträchtigen droht, die Auswirkungen auf den Haushalt der Union oder die finanziellen Interessen der Union als erheblich zu betrachten sind. In diesem Fall besteht die Gefahr, dass die festgestellten Probleme alle Programme betreffen, die hauptsächlich im Wege der Vergabe öffentlicher Aufträge durchgeführt werden, was in Ungarn am stärksten für drei der kohäsionspolitischen Programme im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 gilt, die einem erheblichen Teil des Unionshaushalts entsprechen, der Ungarn im Rahmen der Kohäsionspolitik zugewiesen wurde. Die Prüfungen der Kommission, in deren Rahmen die oben beschriebenen Probleme bei der Vergabe öffentlicher Aufträge festgestellt wurden, deckten den Bereich der Kohäsionspolitik ab, und wenngleich die Auswirkungen auf den EU-Haushalt durch Anwendung der kohäsionspolitischen Vorschriften finanziell korrigiert wurden, legten die Feststellungen offen, dass die ungarischen Behörden systematisch nicht in der Lage oder nicht willens sind, Entscheidungen, die gegen auf die Vergabe öffentlicher Aufträge anwendbares Recht verstoßen, sowie Interessenkonflikte zu verhindern und so das Korruptionsrisiko angemessen zu bekämpfen.
- (132) Ergänzend zu den vorstehenden Ausführungen ist anzumerken, dass – wenn die im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge und den Trusts von öffentlichem Interesse festgestellten Probleme noch mit Einschränkungen und Behinderungen der Untersuchung und Behebung von Betrug einhergehen – die finanziellen Auswirkungen als noch gravierender betrachtet werden könnten. Dieser Aspekt würde in der Tat den Schutz der finanziellen Interessen der Union sowohl ex ante – die abschreckende Wirkung von Strafverfahren ist beeinträchtigt – als auch ex post – die repressiven Maßnahmen staatlicher Institutionen werden blockiert – behindern.

## **8.2. Von den Maßnahmen betroffene Aktionen der Union**

- (133) Angesichts der Ergebnisse früherer Prüfungen der Kommissionsdienststellen (und trotz der Tatsache, dass Finanzkorrekturen im Rahmen der Anwendung der Vorschriften der Kohäsionspolitik vorgenommen wurden, um die Auswirkungen auf den EU-Haushalt zu kompensieren) sowie der obigen Feststellungen dürften in Zukunft insbesondere Aktionen der kohäsionspolitischen Programme, die hauptsächlich im Wege der Vergabe öffentlicher Aufträge durchgeführt werden, sowie Programme, bei denen Trusts von öffentlichem Interesse und die von ihnen

unterhaltenen Einrichtungen als Begünstigte infrage kommen, erneut von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit betroffen sein.

- (134) Die Kommission ist der Auffassung, dass die Maßnahmen – unter Berücksichtigung des festgestellten Risikos für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union und für die finanziellen Interessen der Union sowie des präventiven Charakters der Konditionalitätsverordnung und zum Schutz des Haushalts vor ernststen Risiken – vorrangig auf die kohäsionspolitischen Programme 2021-2027 ausgerichtet sein sollten, die voraussichtlich hauptsächlich im Wege der Vergabe öffentlicher Aufträge umgesetzt werden, wobei hier die Durchführungsmodalitäten der entsprechenden kohäsionspolitischen Programme im Rahmen des MFR 2014-2020 als Richtschnur dienen. Die von den vorgeschlagenen Maßnahmen betroffenen kohäsionspolitischen Programme (im Folgenden „betroffene Programme“) sind folgende:
- (a) Operationelles Programm Plus für Umwelt und Energieeffizienz,
  - (b) Operationelles Programm Plus für integrierten Verkehr,
  - (c) Operationelles Programm Plus zur territorialen Entwicklung und Siedlungsentwicklung.
- (135) Was die Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Bezug auf Mittel betrifft, die von Trusts von öffentlichem Interesse und von den von ihnen unterhaltenen Einrichtungen verwaltet werden, ist die Kommission der Auffassung, dass unter Berücksichtigung der Art der Aktivitäten, an denen diese Einrichtungen gegebenenfalls beteiligt sind<sup>54</sup>, alle Aktionen im Rahmen von Programmen mit direkter oder indirekter Mittelverwaltung, zu deren Begünstigten oder Durchführungsstellen möglicherweise Trusts von öffentlichem Interesse oder von ihnen unterhaltene Einrichtungen zählen, von den Maßnahmen erfasst werden sollten, die die Kommission im vorliegenden Fall vorzuschlagen beabsichtigt.

### **8.3. Wahl geeigneter und verhältnismäßiger Maßnahmen**

- (136) Angesichts der vorstehenden Analyse, die zum Schluss kommt, dass die festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union bzw. auf die finanziellen Interessen der Union haben könnten, werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:
- Programme mit geteilter Mittelverwaltung: Aussetzung von Mittelbindungen im Rahmen der kohäsionspolitischen Programme für den Zeitraum 2021-2027
- (137) In Bezug auf die Festsetzung der Höhe der Aussetzung von Mittelbindungen stellt die Kommission fest, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich ist, die potenziellen Auswirkungen auf den Unionshaushalt genau zu quantifizieren, da der Anteil der Mittel, die im MFR 2021-2027 im Wege der Auftragsvergabe ausgeführt werden, nicht mit ausreichender Genauigkeit im Voraus bestimmt werden kann. Da es somit nicht möglich ist, den Betrag der Ausgaben im Zusammenhang mit den festgestellten schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten genau zu bestimmen, wird die angemessene Höhe der anzuwendenden Maßnahmen anhand eines Prozentsatzes bestimmt, der das geschätzte damit einhergehende Risiko für den Unionshaushalt

---

<sup>54</sup> Dies würde hauptsächlich die Bereiche Bildung und Forschung, aber auch Aktivitäten auf vielen anderen Gebieten betreffen, darunter Umwelt- und Klimaschutz, Schutz des kulturellen Erbes sowie Sport.

widerspiegelt. Dieser Prozentsatz wird unter Berücksichtigung der Schwere, der Häufigkeit und der Dauer der festgestellten systemischen Verstöße sowie des erwarteten maximalen finanziellen Risikos für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union unter Berücksichtigung der von Ungarn im Rahmen dieses Verfahrens vorgelegten Abhilfemaßnahmen festgelegt.

- (138) Angesichts der besonders gravierenden potenziellen Auswirkungen der festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union und auf die finanziellen Interessen der Union sowie in Anbetracht der Art, Dauer, Schwere und des Umfangs dieser Verstöße könnten die potenziellen Auswirkungen auf die betreffenden Mittel ausgesprochen beträchtlich sein, sodass eine sehr umfangreiche Aussetzung von Mittelbindungen gerechtfertigt und verhältnismäßig wäre. In Bezug auf die Vergabe öffentlicher Aufträge sollten sich daher geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen auf den Betrag der Unionsmittel erstrecken, bei denen das Risiko besteht, dass die Mittelverwaltung gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verstößt. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass voraussichtlich nur ein Teil der Mittel der oben genannten operationellen Programme im Wege der Auftragsvergabe durchgeführt wird (im Allgemeinen zwischen 85 % und 90 % der Mittel) und dass zudem im Prinzip die Möglichkeit besteht, dass einige Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge nicht von diesen systemischen Verstößen betroffen sind. Andererseits könnten diese Verstöße auch ernsthafte Risiken für andere Unionsprogramme mit sich bringen, die in geringerem Maße ebenfalls im Wege der Vergabe öffentlicher Aufträge durchgeführt werden, aber von den geplanten Maßnahmen nicht betroffen wären. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Feststellungen hatte die Kommission in ihrem Absichtsschreiben das Risiko für den Haushalt auf 70 % der Mittel der betroffenen Programme geschätzt. Dieses Risiko könnte jedoch durch die Zusagen, die Ungarn mit den in der zweiten Antwort vorgelegten Abhilfemaßnahmen gemacht hat, erheblich gemindert werden, falls diese Zusagen mit den wichtigen Schritten, zu deren Umsetzung sich Ungarn verpflichtet hat, bestätigt werden.
- (139) Tatsächlich hat Ungarn zwar Abhilfemaßnahmen vorgelegt, die grundsätzlich die Bedenken der Kommission ausräumen könnten und mit dem Ergreifen ersten Umsetzungsschritte begonnen; diese sind jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht ausreichend detailliert, da die wichtigsten Rechtstexte und weitere wichtige Schritte, mit denen die die Umsetzung vieler der von Ungarn vorgelegten Abhilfemaßnahmen anlaufen würde, noch ausstehen, weshalb es schwierig ist, schlüssig zu bewerten, ob damit die Bedenken ausgeräumt werden können. Daher kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass 65 % der Mittel der betroffenen Programme ein angemessener Näherungswert für die Höhe des verbleibenden Risikos für den Haushalt sind. Da dieser Satz als angemessener Näherungswert für die Auswirkungen auf bzw. die ernsthaften Risiken für den Unionshaushalt zu betrachten ist, vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Aussetzung von 65 % der Mittelbindungen für diese operationellen Programme eine verhältnismäßige Maßnahme ist. Die Kommission wird die Lage weiter überwachen und könnte erforderlichenfalls Anpassungen vorschlagen.
- (140) Falls die genannten Programme zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch den Rat noch nicht genehmigt wurden, sollte stattdessen die Aussetzung der Genehmigung bestimmter betroffener Programme im Verhältnis zu den Risiken für die finanziellen

Interessen der Union beschlossen werden. Die Begründung hierfür entspricht derjenigen, die oben unter Randnummer 139 beschrieben wird.

- Programme mit direkter und indirekter Mittelverwaltung: Verbot, neue rechtliche Verpflichtungen mit Trusts von öffentlichem Interesse und von diesen unterhaltenen Einrichtungen einzugehen

- (141) Die Maßnahmen sollten sich auch auf Aktionen von Programmen erstrecken, die in direkter und indirekter Mittelverwaltung durchgeführt werden und bei denen Trusts von öffentlichem Interesse und von ihnen unterhaltene Einrichtungen als Begünstigte oder Durchführungsstellen fungieren könnten. Was die festgestellten Verstöße im Zusammenhang mit Trusts von öffentlichem Interesse betrifft, so würde die vorgesehene Maßnahme nur diese Einrichtungen betreffen, weshalb sich diese Maßnahmen auf alle in direkter und indirekter Mittelverwaltung durchgeführten Programme erstrecken sollten. Nach Auffassung der Kommission ist das Verbot, im Rahmen jeglicher Programme mit direkter und indirekter Mittelverwaltung neue rechtliche Verpflichtungen mit Trusts von öffentlichem Interesse und jeglichen von ihnen unterhaltenen Einrichtungen einzugehen, eine verhältnismäßige Maßnahme.
- (142) Da derzeit eine allgemeine Ausnahmeregelung für Mitglieder von Leitungsorganen von Trusts von öffentlichem Interesse gilt, die die Einhaltung der Anforderungen in Bezug auf Interessenkonflikte betrifft, und die Anwendbarkeit der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf Trusts von öffentlichem Interesse von einer Einzelfallprüfung der Frage abhängen würde, ob sie die Kriterien für die Einstufung als öffentliche Auftraggeber erfüllen, könnten sich solche Ausnahmen auf sämtliche Mittel auswirken, die diese Einrichtungen möglicherweise ausführen oder verwalten. Daher ist es praktisch nicht umsetzbar, dass sich das Verbot nur auf bestimmte Trusts von öffentlichem Interesse und die von ihnen unterhaltenen Einrichtungen bezieht oder dass die Kommission partiell rechtliche Verpflichtungen mit solchen Einrichtungen eingeht. Da das Verbot, neue rechtliche Verpflichtungen einzugehen, auf diese spezifischen Einrichtungen beschränkt ist, kann die Zuweisung von Mitteln aus allen Unionsprogrammen mit direkter und indirekter Mittelverwaltung weiterhin an jede andere Art von Einrichtung erfolgen, die als Begünstigter oder als Durchführungsstelle fungiert. Angesichts der Liste der für die direkte und indirekte Mittelverwaltung infrage kommenden Maßnahmen gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a der Konditionalitätsverordnung kann das Verbot, neue rechtliche Verpflichtungen mit solchen Einrichtungen einzugehen, daher als verhältnismäßig angesehen werden, um dem Risiko für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union und die finanziellen Interessen der Union zu begegnen, solange noch kein einschlägiger Rechtsakt angenommen wurde.
- (143) Wenn die Maßnahme von Ungarn in detaillierten Vorschriften spezifiziert, im erforderlichen Gesetzestext festgeschrieben und wie zugesagt umgesetzt wird, kann davon ausgegangen werden, dass alle diesbezüglichen Bedenken der Kommission ausgeräumt werden.

#### **8.4. Stellungnahme Ungarns zu den im Absichtsschreiben vorgeschlagenen Maßnahmen**

- (144) Ungarn vertritt die Auffassung, dass mit den von ihm vorgelegten Abhilfemaßnahmen alle von der Kommission festgestellten Probleme in dieser Sache behoben würden. Das Land erinnert an den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit,

dem es im Hinblick auf die Vorlage der Abhilfemaßnahmen nachgekommen sei. Zudem verweist Ungarn auf die in den Urteilen des Gerichtshofs<sup>55</sup> genannte Anforderung, wonach die im Rahmen der Konditionalitätsverordnung ergriffenen Maßnahmen „strikt im Verhältnis“ zur Auswirkung der festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf den Unionshaushalt oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union stehen müssten; hieraus leitet Ungarn ab, dass eine mögliche (Aus-)Wirkung auf die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union möglicherweise keine Maßnahmen rechtfertige, die alle von einem Mitgliedstaat verwendeten EU-Mittel betreffen. Zudem vertritt Ungarn die Auffassung, dass die Tatsache, dass die Verstöße systemisch und weitverbreitet seien, nicht bedeute, dass diese Verstöße schwerwiegend seien. Darüber hinaus sei Ungarn zufolge nicht begründet worden, warum und inwieweit die von den Maßnahmen betroffenen operationellen Programme als im Wege der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeführte Programme identifiziert wurden.

- (145) Ferner vertritt Ungarn die Auffassung, dass ein Verstoß gegen die Erfordernisse einer objektiven, unparteiischen und fairen Bewertung vorliegt, da die Schlussfolgerung, die Mittelbindungen um 70 % zu kürzen, nicht gerechtfertigt sei. Ungarn verweist auf die Rahmen der Prüfung aus dem Jahr 2017 vorgenommenen Korrekturen in Form eines Pauschalsatzes von 10 % und vertritt die Auffassung, dass entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur 10 % der 70 % – also 7 % der Mittelbindungen der betreffenden operationellen Programme – ausgesetzt werden dürften. Ferner habe die Kommission nicht begründet, warum die vorgeschlagene Aussetzung von Zahlungen über die Vorgaben hinausgehe, die in den Leitlinien der Kommission<sup>56</sup> für die Festsetzung von Finanzkorrekturen bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge festgelegt seien.
- (146) In Bezug auf die Alternativmaßnahme der Aussetzung der Genehmigung operationeller Programme, falls diese zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Rates noch nicht von der Kommission genehmigt wurden, erklärt Ungarn, dass es keine Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten habe, da die Kommission keine Angaben zu den spezifischen Programmen, die in einem solchen Fall betroffen wären, gemacht habe.
- (147) In Bezug auf das Verbot, neue rechtliche Verpflichtungen mit Trusts von öffentlichem Interesse und den von ihnen unterhaltenen oder verwalteten Einrichtungen einzugehen, machte Ungarn geltend, dass dieses Verbot angesichts der am 19. Juli 2022 vorgelegten behaupteten Abhilfemaßnahmen unnötig und unverhältnismäßig sei, da die Kommission keinen spezifischen Fall vorgebracht habe, in dem diese Einrichtungen nicht als öffentliche Auftraggeber gehandelt hätten oder die EU-Vorschriften über Interessenkonflikte nicht eingehalten hätten.

### ***Bewertung der Kommission***

---

<sup>55</sup> Siehe Urteile des Gerichtshofs (Plenum) vom 16. Februar 2022, *Ungarn/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Rechtssache C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, Rn. 271, und *Polen/Europäisches Parlament und Rat*, Rechtssache C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, Rn. 302.

<sup>56</sup> Beschluss der Kommission vom 14. Mai 2019 zur Festlegung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der Union finanzierte Ausgaben anzuwenden sind (C(2019) 3452 final).

- (148) Die Kommission begrüßt die von Ungarn mit seiner zweiten Antwort vorgelegten Abhilfemaßnahmen sowie seine diesbezügliche Zusammenarbeit. Im Absichtsschreiben werden jedoch die Gründe dargelegt, warum die am 19. Juli 2022 vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen bei der Festlegung der Maßnahmen, die die Kommission dem Rat vorzuschlagen beabsichtigte, nicht berücksichtigt werden konnten. In Bezug auf die von Ungarn mit seiner zweiten Antwort vorgelegten Maßnahmen erläutert die Kommission unter den obigen Randnummern 121 und 122, warum diese Maßnahmen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht als geeignet angesehen werden können, um die von der Kommission festgestellten Probleme zu beheben.
- (149) In Bezug auf das von Ungarn vorgebrachte Argument bezüglich der potenziellen (Aus-)wirkungen auf den Unionshaushalt stellt die Kommission fest, dass die Kommission gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Konditionalitätsverordnung auch dann verpflichtet ist, dem Rat Maßnahmen vorzuschlagen, wenn Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union hinreichend unmittelbar oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen. Da die Kommission für die Zukunft eine solche ernsthafte Bedrohung festgestellt hat, musste sie entgegen den Ausführungen Ungarns kein spezifisches Risiko feststellen, um dem Rat Maßnahmen vorzuschlagen. Die Auslegung Ungarns würde die Konditionalitätsverordnung ihres Zweckes berauben, der im präventiven Schutz der wirtschaftlichen Führung des Haushalts der Union und der finanziellen Interessen der Union besteht.
- (150) In Bezug auf die Anwendung der Sätze für Finanzkorrekturen, die im Falle von Prüfungen der Kommissionsdienststellen angewandt werden, stellt die Kommission fest, dass die Konditionalitätsverordnung ein präventives Instrument ist, das darauf abzielt, die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union und die finanziellen Interessen der Union stärker auf horizontaler Ebene zu schützen als andere Finanzvorschriften der Union. Daher wäre die sinngemäße Anwendung der in der Dachverordnung und im oben genannten Kommissionsbeschluss vorgesehenen Finanzkorrekturen nicht zweckdienlich, da die Konditionalitätsverordnung einen separaten, zusätzlichen Zweck verfolgt.
- (151) Was die Alternativmaßnahme der Aussetzung der Genehmigung von Programmen betrifft, so hat die Kommission klar angegeben, welche operationellen Programme Gegenstand dieser Maßnahme sein könnten. Die Kommission konnte zum Zeitpunkt des Absichtsschreibens nicht genau anführen, welche Programme konkret Gegenstand der Alternativmaßnahme zur Aussetzung der Genehmigung von Programmen sein würden, und sie kann dies auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht tun. Dies würde davon abhängen, in welcher Phase der Genehmigung sich die Programme zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch den Rat befinden. Die Kommission hat jedoch darauf hingewiesen, dass im Fall der Aussetzung der Genehmigung von Programmen ein oder mehrere Programme im Verhältnis zum Risiko für die finanziellen Interessen der Union betroffen sein sollten.
- (152) In Bezug auf die für Trusts von öffentlichem Interesse relevante Maßnahme ist schließlich festzustellen, dass die Konditionalitätsverordnung keine dahin gehenden Vorgaben enthält, dass anzugeben ist, in welchen konkreten Fällen der Unionshaushalt oder die finanziellen Interessen der Union durch einen Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit beeinträchtigt wurden. Insbesondere die Rechtsvorschriften in Bezug auf Trusts von öffentlichem Interesse bergen ein ernsthaftes Risiko für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union und die finanziellen Interessen der Union. Somit ist das Verbot, neue rechtliche

Verpflichtungen einzugehen, die einzige Maßnahme, mit der der Schutz- und Präventionscharakter des in der Konditionalitätsverordnung vorgesehenen Verfahrens gewährleistet werden kann.

## **9. RECHTSGRUNDLAGE**

- (153) Die Rechtsgrundlage für das vorliegende Instrument ist die 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.

## **10. ZUR ANNAHME VORGESCHLAGENE MAßNAHMEN**

### **• Programme mit geteilter Mittelverwaltung**

- (154) Aussetzung von 65 % der Mittelbindungen für drei operationelle Programme für den Zeitraum 2021-2027, die aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Kohäsionsfonds (KF), dem Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) und dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) finanziert werden.
- (155) Falls die genannten Programme zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch den Rat noch nicht genehmigt wurden, sollte stattdessen die Aussetzung der Genehmigung bestimmter betroffener Programme im Verhältnis zu den Risiken für die finanziellen Interessen der Union beschlossen werden. Die Begründung hierfür entspricht derjenigen, die oben unter Randnummer 140 beschrieben wird.

### **• Programme mit direkter und indirekter Mittelverwaltung**

- (156) Verbot, im Rahmen jeglicher Unionsprogramme mit direkter und indirekter Mittelverwaltung neue rechtliche Verpflichtungen mit Trusts von öffentlichem Interesse und jeglichen von ihnen unterhaltenen Einrichtungen einzugehen. Dies hat nicht unbedingt Auswirkungen auf den Haushalt, da das Verbot, neue rechtliche Verpflichtungen einzugehen, auf diese Einrichtungen beschränkt ist und die entsprechenden Mittel aus allen Unionsprogrammen mit direkter und indirekter Mittelverwaltung weiterhin für alle anderen Einrichtungen verwendet werden können, die als Begünstigte oder als Durchführungsstellen fungieren.

Vorschlag für einen

## **DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES**

### **über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die 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<sup>57</sup>, insbesondere auf Artikel 6 Absatz 10,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 24. November 2021 übermittelte die Kommission ein Auskunftersuchen gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 an Ungarn, auf das die ungarischen Behörden am 27. Januar 2022 antworteten.
- (2) Am 27. April 2022 übermittelte die Kommission Ungarn eine schriftliche Mitteilung gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 (im Folgenden „Mitteilung“). In dieser Mitteilung brachte die Kommission ihre Bedenken zum Ausdruck und legte ihre Feststellungen in Bezug auf eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit dem System zur Vergabe öffentlicher Aufträge in Ungarn vor, darunter:
  - (a) systembedingte Unregelmäßigkeiten, Mängel und Schwachstellen bei den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge;
  - (b) hoher Anteil von Verfahren mit nur einem Bieter und geringe Wettbewerbsintensität bei Vergabeverfahren;
  - (c) Probleme im Zusammenhang mit der Nutzung von Rahmenvereinbarungen;
  - (d) Aufdeckung, Prävention und Behebung von Interessenkonflikten;
  - (e) Probleme im Zusammenhang mit Trusts von öffentlichem Interesse.
- (3) Diese Probleme und ihr wiederholtes Auftreten im Laufe der Zeit zeigen, dass die ungarischen Behörden nicht in der Lage oder nicht willens sind, Entscheidungen, die gegen geltendes Recht in den Bereichen Vergabe öffentlicher Aufträge und Interessenkonflikte verstoßen, zu verhindern und somit das Korruptionsrisiko angemessen zu bekämpfen. Sie stellen Verstöße gegen die Grundsätze der

---

<sup>57</sup> ABl. L 433I vom 22.12.2020, S. 1.

Rechtsstaatlichkeit dar, insbesondere gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit und den Grundsatz des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, und lassen Bedenken hinsichtlich der Gewaltenteilung aufkommen.

- (4) Die Kommission brachte in der Mitteilung zusätzliche Gründe vor und erläuterte ihre Feststellungen bezüglich Problemen im Zusammenhang mit der Ermittlung und Strafverfolgung sowie dem Rahmen für die Korruptionsbekämpfung und beanstandete auch die Beschränkungen für wirksame Ermittlungen und Strafverfolgung bei mutmaßlicher krimineller Tätigkeit, die Organisation der Staatsanwaltschaften und das Fehlen eines funktionierenden und wirksamen Rahmens für die Korruptionsbekämpfung in der Praxis. Diese Probleme stellen Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit dar, insbesondere gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, gegen das Verbot der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt und gegen den Grundsatz des wirksamen Rechtsschutzes.
- (5) In der Mitteilung legte die Kommission die Tatsachen und spezifischen Gründe dar, auf die sie ihre Feststellungen stützte, und ersuchte Ungarn überdies, bestimmte Informationen und Daten zu diesen Tatsachen und Gründen zu übermitteln. Die Kommission räumte den ungarischen Behörden in der Mitteilung eine Frist von zwei Monaten für ihre Stellungnahme ein.
- (6) Am 27. Juni 2022 antwortete Ungarn auf die Mitteilung (im Folgenden „erste Antwort“). Mit Schreiben vom 30. Juni und 5. Juli 2022 übermittelte Ungarn weitere Informationen zur Ergänzung der ersten Antwort. Darüber hinaus übermittelte Ungarn am 19. Juli 2022 ein zusätzliches Schreiben, in dem es eine Reihe von Abhilfemaßnahmen vorschlug, um die in der Mitteilung festgestellten Missstände zu beheben.
- (7) Die Kommission bewertete die in der ersten Antwort übermittelten Stellungnahmen und gelangte zu dem Schluss, dass die ungarischen Behörden die in der Mitteilung dargelegten Bedenken nicht ausräumen und den darin enthaltenen Feststellungen nicht gerecht werden. Darüber hinaus vertrat die Kommission die Auffassung, dass weder die erste Antwort noch die zusätzlichen Schreiben vom 30. Juni und 5. Juli 2022 geeignete Abhilfemaßnahmen enthielten, die vor dem Hintergrund der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 ernsthafte Bemühungen erkennen ließen. Aufgrund der verspäteten Übermittlung des Schreibens vom 19. Juli 2022 konnte dieses bei der Bewertung der ersten Antwort nicht berücksichtigt werden. Im Einklang mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten hat die Kommission jedoch alle in diesem Schreiben enthaltenen einschlägigen Elemente bei den nächsten Schritten des in Artikel 6 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 vorgesehenen Verfahrens berücksichtigt.
- (8) Im Einklang mit Artikel 6 Absatz 7 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 richtete die Kommission am 20. Juli 2022 ein Schreiben (im Folgenden „Absichtsschreiben“) an Ungarn, in dem sie den Mitgliedstaat von ihrer Bewertung nach Artikel 6 Absatz 6 der genannten Verordnung sowie von den Maßnahmen in Kenntnis setzte, die sie dem Rat nach Artikel 6 Absatz 9 jener Verordnung zur Annahme vorzuschlagen beabsichtigte, falls sich Ungarn nicht ernsthaft um geeignete Abhilfemaßnahmen bemühen würde. In dem Absichtsschreiben räumte die Kommission Ungarn Gelegenheit ein, sich insbesondere zur Verhältnismäßigkeit der geplanten Maßnahmen zu äußern.
- (9) Ungarn beantwortete das Absichtsschreiben am 22. August 2022 (im Folgenden „zweite Antwort“) und bezog Stellung zu den Feststellungen der Kommission, zum

Verfahren und zur Verhältnismäßigkeit der im Absichtsschreiben vorgesehenen Maßnahmen. Obwohl Ungarn die Feststellungen der Kommission angefochten hatte, schlug es eine Reihe von Abhilfemaßnahmen vor, um den von der Kommission geäußerten Bedenken zu begegnen. Am 13. September 2022 übermittelte Ungarn der Kommission ein Schreiben mit Klarstellungen und weiteren Verpflichtungen bezüglich der vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen. Ungarn ist der Ansicht, dass die Abhilfemaßnahmen, einschließlich der zusätzlichen in dem Schreiben vom 13. September 2022 enthaltenen Verpflichtungen, den Bedenken der Kommission in vollem Umfang Rechnung tragen und die Kommission dem Rat daher keine Maßnahmen vorschlagen sollte.

- (10) Die wichtigsten Feststellungen der Kommission sind in den folgenden Erwägungsgründen zusammengefasst.
- (11) Erstens sind schwerwiegende systembedingte Unregelmäßigkeiten, Mängel und Schwächen bei den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge zu verzeichnen. Derartige Unregelmäßigkeiten wurden bei aufeinanderfolgenden Prüfungen durch die Kommissionsdienststellen in den Programmplanungszeiträumen 2007-2013 und 2014-2020 festgestellt. Diese Prüfungen zogen Finanzkorrekturen über sehr große Gesamtbeträge sowie mehrere Untersuchungen des OLAF nach sich, die zu finanziellen Empfehlungen über die Einziehung erheblicher Beträge von Ungarn führten. Darüber hinaus deuten die verfügbaren Daten darauf hin, dass ungewöhnlich oft Aufträge im Rahmen von Verfahren vergeben wurden, an denen nur ein einziger Bieter teilnahm; Aufträge an bestimmte Unternehmen vergeben werden, die nach und nach große Marktanteile erobern konnten; und schwerwiegende Mängel bei der Vergabe von Rahmenvereinbarungen bestehen. Darüber hinaus bestehen Bedenken hinsichtlich der Nichtanwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und der Vorschriften über Interessenkonflikte auf „Trusts von öffentlichem Interesse“ und die von ihnen verwalteten Einrichtungen sowie hinsichtlich der mangelnden Transparenz bei der Verwaltung der in diesen Trusts gehaltenen Vermögenswerte. Diese Probleme und ihr wiederholtes Auftreten im Laufe der Zeit zeigen, dass die ungarischen Behörden nicht in der Lage oder nicht willens sind, Entscheidungen, die gegen geltendes Recht in den Bereichen Vergabe öffentlicher Aufträge und Interessenkonflikte verstoßen, zu verhindern und somit das Korruptionsrisiko angemessen zu bekämpfen. Sie stellen Verstöße gegen den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit dar, insbesondere gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, und lassen Bedenken hinsichtlich der Gewaltenteilung aufkommen.
- (12) Zweitens wurden zusätzliche Probleme in Bezug auf Beschränkungen bei der wirksamen Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung mutmaßlicher krimineller Aktivitäten sowie hinsichtlich der Organisation der Staatsanwaltschaften beanstandet und das Fehlen eines funktionierenden und wirksamen Rahmens für die Korruptionsbekämpfung bemängelt. Insbesondere fehlt es an wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelfen eines unabhängigen Gerichts, wenn die Staatsanwaltschaft beschließt, in Bezug auf mutmaßliche Korruption, Betrug und andere Straftaten, die den finanziellen Interessen der Union zuwiderlaufen, nicht zu ermitteln und diese nicht strafrechtlich zu verfolgen, mangelt es bei der Zurechnung und Neuzuweisung solcher Fälle an einer Begründungspflicht und lässt das ungarische System Vorschriften zur Verhinderung willkürlicher Entscheidungen im Zusammenhang mit solchen Fällen vermissen. Darüber hinaus fehlt auch in den wichtigsten Bereichen der Korruptionsprävention eine umfassende

Antikorruptionsstrategie; wird insbesondere bei Korruptionsfällen auf hoher Ebene das verfügbare Spektrum an Präventivinstrumenten zur Unterstützung der Korruptionsermittlung nicht vollständig ausgeschöpft; und lässt das ungarische System alles in allem keine wirksame Prävention und Bekämpfung von kriminellem Betrug und Korruptionsdelikten erkennen. Diese Probleme stellen Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit dar, insbesondere den Grundsatz der Rechtssicherheit, den Grundsatz des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt und den Grundsatz des wirksamen Rechtsschutzes.

- (13) Die in den Antworten Ungarns übermittelten Stellungnahmen gehen nicht in angemessener Weise auf die Feststellungen in der Mitteilung und dem Absichtsschreiben ein. Insbesondere enthielten die Antworten keine Belege für die Verbesserungen des ungarischen Auftragswesens (in Bezug auf Transparenz, Intensität des Wettbewerbs, Prüfungen von Interessenkonflikten), die Ungarn in letzter Zeit vorgenommen hat. Zwar wurden im ungarischen System für die Vergabe öffentlicher Aufträge im Anschluss an die Prüfungen der Kommissionsdienststellen einige Änderungen vorgenommen, jedoch deutet nichts darauf hin, dass diese Änderungen zu einer Intensivierung des Wettbewerbs auf dem ungarischen Markt geführt hätten. Aus den der Kommission vorliegenden Daten geht nicht nur hervor, dass die Konzentration bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zugenommen hat, sondern auch, dass für Mitglieder der ungarischen Regierungspartei (im Folgenden „politisch vernetzte Unternehmen“) die Chancen gestiegen sind, den Zuschlag zu erhalten. Die Kommission hat eine Studie in Auftrag gegeben, in deren Rahmen eine empirische Analyse der Statistiken zu mehr als 270 000 zwischen 2005 und 2021 in Ungarn vergebenen öffentlichen Aufträgen durchgeführt wurde.<sup>58</sup> Die Ergebnisse der Studie wurden mit den Ergebnissen einer Prüfung bestimmter Angebotsdaten hinsichtlich Aufträgen untermauert, die an einige der Unternehmen vergeben wurden, bei denen es sich nachweislich um politisch vernetzte Unternehmen handelt. Darüber hinaus hat die Kommission Medienberichte und Berichte von Interessenträgern in den Bereichen Tourismus, Kommunikation und Sport zusammengetragen. Ungarn legte keine Nachweise dafür vor, dass die Vorschriften über Interessenkonflikte, die für den Schutz des Unionshaushalts relevant sind, auf Trusts von öffentlichem Interesse anwendbar sind (noch, dass sie in der Praxis angewendet würden).
- (14) Es gibt keine anderen in den Rechtsvorschriften der Union festgelegten Verfahren, mit denen die Kommission den Unionshaushalt wirksamer schützen könnte. Die festgestellten Unregelmäßigkeiten, Mängel und Schwachstellen sind weitverbreitet und miteinander verflochten, was bedeutet, dass sich die Risiken für den Unionshaushalt am wirksamsten mit den in der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 vorgesehenen Verfahren beheben lassen. Selbst wenn bestimmte im Rahmen sektorspezifischer Vorschriften festgelegte Maßnahmen angewandt werden könnten, etwa Prüfungen durch die Kommissionsdienststellen und Finanzkorrekturen für von den ungarischen Behörden nicht berichtete Unregelmäßigkeiten, finden diese Maßnahmen in der Regel Anwendung auf Ausgaben, die bei der Kommission bereits geltend gemacht wurden; dass die Mängel über viele Jahre fortbestehen, zeigt

---

<sup>58</sup> *Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021*, Korruptionsforschungszentrum Budapest.

indes, dass Finanzkorrekturen unzureichend sind, um die finanziellen Interessen der Union vor aktuellen oder künftigen Risiken zu schützen.

- (15) In Bezug auf die Einhaltung und Überwachung der in der Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>59</sup> verankerten grundlegenden Voraussetzungen besteht nach Artikel 15 Absatz 5 jener Verordnung die einzige Folge der Nichterfüllung einer grundlegenden Voraussetzung darin, dass die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat Ausgaben für Maßnahmen zur Erreichung des spezifischen Ziels nicht erstattet. Die Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 bietet weiter reichende Möglichkeiten zum Schutz des Haushalts der Union, einschließlich der Aussetzung der Genehmigung eines oder mehrerer Programme sowie die Aussetzung von Mittelbindungen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung. Im Gegensatz zu Artikel 15 der Verordnung (EU) 2021/1060 sind gemäß Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 auch Maßnahmen bezüglich Vorfinanzierungen möglich.
- (16) In Bezug auf die Anwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und deren Auslegung wird in Erwägungsgrund 17 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 klar gesagt, dass es sich bei der „Gesetzgebung der Union“, auf die in Artikel 6 Absatz 1 jener Verordnung Bezug genommen wird, um Finanzgesetzgebung und sektorspezifische Vorschriften handelt. Vertragsverletzungsverfahren, die nicht auf einem Gesetzgebungsakt, sondern unmittelbar auf Artikel 258 AEUV beruhen. Diese primärrechtliche Bestimmung kann nicht als „Gesetzgebung der Union“ im Sinne des Artikels 6 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 angesehen werden.
- (17) Nach Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>60</sup> ergreifen die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität alle geeigneten Maßnahmen, um die finanziellen Interessen der Union zu schützen. Bei der Durchführung dieser Maßnahmen liegt die Hauptverantwortung für die Einhaltung von Unionsrecht und nationalem Recht gemäß Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/241 bei den Mitgliedstaaten, während die Kommission gemäß Artikel 22 Absatz 5 der genannten Verordnung im Falle von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union, die von dem Mitgliedstaat nicht behoben wurden, oder bei einem gravierenden Verstoß gegen eine sich aus der Darlehens- oder der Finanzierungsvereinbarung ergebende Verpflichtung Korrekturmaßnahmen ergreifen kann. Noch wichtiger ist, dass der Aufbau- und Resilienzplan Ungarns noch nicht fertiggestellt ist und sein Inhalt und seine Fähigkeit, die finanziellen Interessen der Union zu schützen, von den darin enthaltenen konkreten Maßnahmen sowie von der Art und Weise abhängen, wie diese Maßnahmen von Ungarn umgesetzt werden. Daher könnte die Kommission den Unionshaushalt in diesem Fall durch die Anwendung der Bestimmungen der Verordnung (EU) 2021/241 nicht wirksamer schützen.

---

<sup>59</sup> Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159).

<sup>60</sup> Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

- (18) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen könnte die Kommission den Unionshaushalt mit keinem in der Unionsgesetzgebung festgelegten Verfahren wirksamer schützen als mit dem Verfahren nach Artikel 6 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092.
- (19) Die potenziellen Auswirkungen dieser festgestellten Verstöße auf die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union werden als besonders bedeutsam angesehen, da diese Verstöße untrennbar mit dem Verfahren verbunden sind, das bei der Verwendung von Unionsmitteln durch Ungarn zur Anwendung kommt, da es die Folge des unsachgemäßen Funktionierens der ungarischen Behörden ist, die über die Vergabe von aus dem Unionshaushalt finanzierten Aufträgen entscheiden. Betrachtet man diese festgestellten Verstöße im Zusammenspiel mit den Beschränkungen und Hindernissen bei der Aufdeckung, Untersuchung und Behebung von Betrug, die als zusätzliche Gründe hinsichtlich Ermittlungen, Strafverfolgung und des Rahmens für die Korruptionsbekämpfung ermittelt wurden, ergeben sich noch gravierendere Auswirkungen.
- (20) Angesichts der Art der Feststellungen bezüglich der Vergabe öffentlicher Aufträge sollten sich die gemäß Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 zu ergreifenden geeigneten Maßnahmen (im Folgenden „geeignete Maßnahmen“) auf Unionsmittel beziehen, die hauptsächlich durch Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeführt werden. Die Prüfungen der Kommission, bei denen Mängel und Unregelmäßigkeiten bei den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge festgestellt wurden, deckten den Bereich der Kohäsionspolitik ab, und wenngleich die Auswirkungen dieser Mängel und Unregelmäßigkeiten auf den Unionshaushalt durch Anwendung der kohäsionspolitischen Vorschriften finanziell korrigiert wurden, legen sie offen, dass die ungarischen Behörden systematisch nicht in der Lage oder nicht willens sind, Entscheidungen, die gegen geltendes Recht in den Bereichen Vergabe öffentlicher Aufträge und Interessenkonflikte verstoßen, zu verhindern und somit das Korruptionsrisiko angemessen zu bekämpfen.
- (21) Durch geeignete Maßnahmen geschützt werden sollten vornehmlich die kohäsionspolitischen Programme des Programmplanungszeitraums 2021-2027, die Ungarn aller Voraussicht nach hauptsächlich durch Vergabe öffentlicher Aufträge durchführen wird, so wie es auch die entsprechenden Programme im MFR 2014-2020 durchgeführt hat. Bei diesen Programmen handelt es sich um das Operationelle Programm Plus für Umwelt und Energieeffizienz, das Operationelle Programm Plus für integrierten Verkehr und das Operationelle Programm Plus zur territorialen Entwicklung und Siedlungsentwicklung (im Folgenden die „betroffenen Programme“). Bei den betroffenen Programmen erfolgt die Ausführung der Mittel in schätzungsweise 85-90 % der Fälle über die Vergabe öffentliche Aufträge.
- (22) Die geeigneten Maßnahmen sollten auch auf Maßnahmen im Rahmen von Unionsprogrammen angewandt werden, die in direkter und indirekter Mittelverwaltung durchgeführt werden und deren Begünstigte oder durchführende Stellen Trusts von öffentlichem Interesse und von diesen unterhaltene Einrichtungen sein können, die als staatliche Einrichtungen im Sinne des Artikels 2 Buchstabe b und des Artikels 5 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 gelten. Die geeignete Maßnahme, die auf die Behebung der bei Trusts von öffentlichem Interesse festgestellten Verstöße abzielt, sollte auf alle Unionsprogramme angewandt werden, die im Rahmen der direkten und indirekten Mittelverwaltung durchgeführt werden.

- (23) Im Einklang mit den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 sollte die angemessene Höhe der anzuwendenden Maßnahmen anhand eines Prozentsatzes berechnet werden, der sich nach dem Risiko für den Unionshaushalt richtet.
- (24) Angesichts der Schwere, Häufigkeit und Dauer der bei der Vergabe öffentlicher Aufträge festgestellten systemischen Verstöße kann das finanzielle Risiko für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union als sehr hoch angesehen werden, was Maßnahmen mit sehr hohen finanziellen Auswirkungen rechtfertigt.
- (25) Gemäß Artikel 6 Absatz 6 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 sind bei der Entscheidung über geeignete Maßnahmen die von dem betreffenden Mitgliedstaat erhaltenen Informationen und etwaigen Stellungnahmen sowie die Angemessenheit der vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen zu berücksichtigen. Daher sollten die von Ungarn vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen in die Bewertung einbezogen werden.
- (26) In seiner zweiten Antwort legte Ungarn 17 Abhilfemaßnahmen vor; diese Verpflichtungen ergänzte der Mitgliedstaat anschließend in einem der Kommission am 13. September 2022 übermittelten Schreiben. Nach Auffassung der ungarischen Behörden behandelten sie alle von der Kommission in der Mitteilung beanstandeten Probleme (die „vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen“). Bei diesen Abhilfemaßnahmen handelt es sich um die folgenden:
- a) Stärkung der Prävention, Aufdeckung und Behebung von Verstößen und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Ausführung von Unionsmitteln durch eine neu eingerichtete Integritätsbehörde;
  - b) Task Force „Korruptionsbekämpfung“;
  - c) Stärkung des Rahmens für die Korruptionsbekämpfung;
  - d) Gewährleistung der Transparenz bei der Verwendung von Unionsunterstützung durch Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten von öffentlichem Interesse;
  - e) Einführung eines besonderen Verfahrens bei besonderen Straftaten im Zusammenhang mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder der Verwaltung öffentlichen Eigentums;
  - f) Stärkung der Prüf- und Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der wirtschaftlichen Verwendung von EU-Unterstützung;
  - g) Verringerung des Anteils von mit Unionsmitteln finanzierten Verfahren mit nur einem Bieter;
  - h) Verringerung des Anteils von staatlich finanzierten Verfahren mit nur einem Bieter;
  - i) Entwicklung eines Instruments zur Meldung von Verfahren mit nur einem Bieter und zur Überwachung und Berichterstattung über Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, die mit einem einzigen Angebot geschlossen wurden;
  - j) Entwicklung des elektronischen Systems der öffentlichen Auftragsvergabe zur Erhöhung der Transparenz;
  - k) Entwicklung eines Rahmens für die Leistungsmessung zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Kosteneffizienz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge;
  - l) Annahme eines Aktionsplans zur Steigerung des Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge;

- m) Schulungen für Kleinunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge;
  - n) Einführung einer Unterstützungsregelung zum Ausgleich der Kosten, die Kleinunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen durch die Teilnahme an öffentlichen Aufträgen entstehen;
  - o) Anwendung von ARACHNE, dem Risikobewertungsinstrument der Kommission;
  - p) Stärkung der Zusammenarbeit mit dem OLAF;
  - q) Annahme eines Gesetzgebungsakts zur Gewährleistung einer größeren Transparenz der öffentlichen Ausgaben.
- (27) Im Allgemeinen hat sich Ungarn verpflichtet, die in seiner zweiten Antwort vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, um die in der Mitteilung dargelegten Missstände bedingungslos anzugehen, und diese Abhilfemaßnahmen sowie die entsprechenden Rechtsvorschriften zeitlich unbegrenzt aufrechtzuerhalten und die darin festgelegten Vorschriften ordnungsgemäß durchzusetzen.
- (28) Da die in Ungarn festgestellten Probleme jedoch sowohl den Rechtsrahmen als auch weitgehend die Verwaltungspraxis betreffen, wird die Bewertung, ob die von Ungarn vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen angemessen sind, um die Verstöße und/oder die Risiken für die finanziellen Interessen der Union zu beenden, von der Analyse der Einzelheiten der Maßnahmen und der korrekten, umfassenden und wirksamen Umsetzung aller wichtigen Umsetzungsschritte gemäß dem von Ungarn am 22. August eingereichten Zeitplan abhängen. In dieser Hinsicht muss Ungarn bei vielen der vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen noch wichtige Schritte unternehmen.
- (29) Ungarn hat sich verpflichtet, eine neue Integritätsbehörde einzurichten, mit der die Prävention, Aufdeckung und Behebung von Verstößen und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Verwendung von Unionsmitteln gestärkt werden soll. Ungarn hat im Rahmen der vorgeschlagenen Abhilfemaßnahme eine Reihe von Elementen vorgesehen, die die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt positiv bewertet; diese betreffen insbesondere: i) den Zweck und die Ziele der neuen Integritätsbehörde, ii) den Umfang ihres Mandats und ihre (umfassenden) Befugnisse, einschließlich der Befugnis, öffentliche Auftraggeber anzuweisen, Angebote auszusetzen, der Befugnis, Untersuchungsbehörden mit der Durchführung von Untersuchungen zu beauftragen, der Befugnis, den Ausschluss bestimmter Wirtschaftsteilnehmer von der Finanzierung durch die Union zu empfehlen; das Recht, eine gerichtliche Überprüfung aller Entscheidungen von Behörden in Bezug auf Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge zu beantragen, die eine Unterstützung durch die Union beinhalten (und Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung sein können) usw. iii) die Vorschriften für die Ernennung des Verwaltungsrats der Integritätsbehörde und die Beteiligung eines „Prüfungsausschusses“, durch den die uneingeschränkte Unabhängigkeit der Integritätsbehörde gewährleistet werden soll: Außerdem wird sich die Integritätsbehörde auf im Rahmen gerichtlicher Entscheidungen festgestellte Tatsachen stützen, wird sie die Gerichte anrufen können und werden auch ihre Beschlüsse gerichtlichen Prüfungen standhalten müssen. Aus diesem Grund hat sich Ungarn ferner verpflichtet, dass alle Zivil-, Verwaltungs- und Strafgerichte in Ungarn, einschließlich der für den Schutz der finanziellen Interessen der Union zuständigen Gerichte, den Anforderungen an Unabhängigkeit und Unparteilichkeit

genügen und rechtmäßig gemäß Artikel 19 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union und unter Achtung des einschlägigen Besitzstands der Union errichtet werden müssen. Die vorgeschlagene Abhilfemaßnahme enthält einen Zeitplan, in dem die wichtigsten ersten Schritte zur Umsetzung dargelegt sind, angefangen bei einem Regierungsbeschluss, in dem die ungarische Regierung beauftragt wird, der Nationalversammlung bis zum 30. September 2022 einen Gesetzesentwurf zur Einrichtung der Integritätsbehörde vorzulegen (dieser Regierungsbeschluss wurde am 5. September 2022 angenommen), bis hin zur Aufnahme der Tätigkeit der Integritätsbehörde am 19. November 2022.

- (30) Sofern das Vorhaben korrekt und wirksam entsprechend der vorgeschlagenen Abhilfemaßnahme umgesetzt wird und die Behörde uneingeschränkte Unabhängigkeit und wirksame Befugnisse vor Ort für alle Verfahren erhält, die die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder die finanziellen Interessen der Union tatsächlich oder potenziell beeinträchtigen, könnte die Integritätsbehörde dazu beitragen, den Wettbewerb bei Vergabeverfahren zu erhöhen, indem das Risiko von Interessenkonflikten vermieden oder gemindert wird, und allgemein die Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug, Korruption, Interessenkonflikten und anderen Unregelmäßigkeiten, die im ungarischen System für die Vergabe öffentlicher Aufträge gegen Unionsrecht verstoßen, verbessern und somit für eine wirtschaftlichere und effizientere Verwendung von Unionsmitteln sorgen. Einzelheiten und wichtige Schritte dieser vorgeschlagenen Abhilfemaßnahme stehen jedoch noch aus, insbesondere im Zusammenhang mit der Befugnis und den Instrumenten der Integritätsbehörde zur wirksamen Verifizierung von Vermögenserklärungen.
- (31) Ungarn hat sich verpflichtet, eine Task Force für Korruptionsbekämpfung einzusetzen, die sich mit den Bedenken der Kommission befasst, insbesondere um die umfassende, strukturierte und wirksame Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren, die im Bereich der Korruptionsbekämpfung tätig sind, sowie von Regierungsvertretern zu gewährleisten. Darüber hinaus verpflichtet sich Ungarn während der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs zu umfassenden Konsultationen mit nationalen und internationalen Interessenträgern, einschließlich der Kommission. Einzelheiten und wichtige Schritte dieser vorgeschlagenen Abhilfemaßnahme stehen jedoch noch aus.
- (32) Die vorgeschlagene Abhilfemaßnahme (Rahmen für die Korruptionsbekämpfung) umfasst die meisten Elemente, die die Kommission zur Gewährleistung der Wirksamkeit der Maßnahme als grundlegend erachtet, nämlich die Annahme von Strategien zur Bekämpfung von Betrug und Korruption, die von allen an der Ausführung von Unionsmitteln beteiligten Stellen umgesetzt werden, die Unterrichtung über den aktuellen Stand der Umsetzung der mittelfristigen nationalen Antikorruptionsstrategie für den Zeitraum 2020-2022, die Ausweitung des persönlichen und sachlichen Anwendungsbereichs von Vermögenserklärungen, Vorschriften zur Erhöhung der Transparenz von Vermögenserklärungen und die Einführung verwaltungs- und strafrechtlicher Sanktionen. Einzelheiten und wichtige Schritte dieser vorgeschlagenen Abhilfemaßnahme stehen jedoch noch aus. Vor allem sollte die oben genannte Datenbank öffentlich zugänglich sein. Außerdem sollte die Integritätsbehörde in allen Fällen befugt sein, auf eigene Initiative ein Verfahren zur Verifizierung von Vermögenswerten einzuleiten.
- (33) Hinsichtlich Trusts von öffentlichem Interesse ist die vorgeschlagene Abhilfemaßnahme grundsätzlich dazu geeignet, die beanstandeten Probleme zu

beheben, da sie die allgemeine und bedingungslose Anwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf Trusts von öffentlichem Interesse und die von diesen unterhaltenen oder verwalteten Einrichtungen ermöglichen würde (sie würden sämtlich als öffentliche Auftraggeber im Sinne der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge betrachtet) und da durch diese Abhilfemaßnahme klare Vorschriften über Interessenkonflikte für diese Einrichtungen und die Mitglieder ihres Verwaltungsrats festgelegt würden. Einzelheiten und wichtige Schritte dieser vorgeschlagenen Abhilfemaßnahme stehen jedoch noch aus.

- (34) Ferner hat sich Ungarn verpflichtet, ein neues gerichtliches Überprüfungsverfahren einzurichten, das viele positive Elemente enthält, wie etwa die Möglichkeit für juristische Personen, dieses Verfahren zu beantragen, eine garantierte, gestärkte verfahrensrechtliche Stellung der Person, die eine Straftat anzeigt, einen Vermerk, dass die ausschließliche Zuständigkeit für Verhandlungen im Rahmen des neuen Verfahrens bei einem Fachgericht (d. h. dem Zentralgericht von Buda) liegen wird, einen Vermerk, dass alle an dem neuen Verfahren beteiligten Gerichte und Ermittlungsrichter mit Artikel 19 des Vertrags über die Europäische Union und dem einschlägigen Besitzstand der EU im Einklang stehen, und einen angemessenen Zeitrahmen für das Verfahren im Allgemeinen. Darüber hinaus hat sich Ungarn verpflichtet, das Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist zu überprüfen. Die vorgeschlagene Abhilfemaßnahme ist geeignet, die von der Kommission festgestellten Einschränkungen zu beseitigen. Einzelheiten und wichtige Schritte dieser vorgeschlagenen Abhilfemaßnahme stehen jedoch noch aus.
- (35) Was die Bedenken hinsichtlich der Fähigkeit Ungarns anbelangt, die Kontrollen von Interessenkonflikten bei der Verwendung von Unionsmitteln zu verbessern, so ist die vorgeschlagene Abhilfemaßnahmen bezüglich der erweiterten Nutzung aller Funktionen von Arachne, dem gemeinsamen Instrument zur Datenauswertung und Risikobewertung, das die Kommission den Mitgliedstaaten für jegliche Unterstützung durch die Union zur Verfügung stellt, grundsätzlich geeignet, die von der Kommission geäußerten Bedenken zu beseitigen, sofern sie korrekt umgesetzt wird. Zudem würde auch die vorgeschlagene Abhilfemaßnahme bezüglich der Stärkung der Prüf- und Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der wirtschaftlichen Verwendung von Unionsunterstützung den geäußerten Bedenken Rechnung tragen, sofern sie korrekt und rechtzeitig umgesetzt wird, da sie auf die Verabschiedung von Bestimmungen zur Stärkung der Vorschriften und Verfahren abzielt, damit Interessenkonflikte bei der Verwendung von Unionsmitteln wirksamer verhindert, aufgedeckt und behoben werden können, einschließlich eines wirksamen Kontrollmechanismus für die Gültigkeit von Erklärungen zu Interessenkonflikten. Einzelheiten und wichtige Schritte dieser vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen stehen jedoch noch aus.
- (36) Ferner werden die vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen, die der Behebung der systembedingten Unregelmäßigkeiten, Mängel und Schwächen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge dienen sollen, von der Kommission positiv bewertet. Einige der Maßnahmen erscheinen jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt in mancher Hinsicht noch nicht ausreichend detailliert, und die wichtigsten Schritte zu deren Umsetzung wurden noch nicht unternommen. Daher können sie nicht als hinreichend angemessen angesehen werden, um die im Verfahren nach Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 festgestellten Probleme zu beheben. Auf dieser Grundlage ist es erforderlich, geeignete Maßnahmen gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 zu ergreifen.

- (37) Die vorgeschlagene Abhilfemaßnahme zur Stärkung der Zusammenarbeit mit dem OLAF ist geeignet, die von der Kommission festgestellten Einschränkungen zu beseitigen, da eine zuständige nationale Behörde benannt werden wird, die das OLAF bei der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen in Ungarn unterstützt, wenn ein Wirtschaftsteilnehmer, der Gegenstand dieser Kontrollen ist, die Zusammenarbeit verweigert. Ferner wird damit eine abschreckende finanzielle Sanktion gegen Wirtschaftsteilnehmer eingeführt, die sich weigern, mit dem OLAF für die Zwecke der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort zusammenzuarbeiten. Einzelheiten und wichtige Schritte dieser vorgeschlagenen Abhilfemaßnahme stehen jedoch noch aus.
- (38) Die vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen könnten zusammengenommen grundsätzlich geeignet sein, die Probleme in Bezug auf systembedingte Unregelmäßigkeiten, Mängel und Schwächen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, das Risiko von Interessenkonflikten sowie Bedenken gegenüber „Trusts von öffentlichem Interesse“ sowie die zusätzlichen Gründe hinsichtlich Ermittlungen, Strafverfolgung sowie des Korruptionsbekämpfungsrahmens anzugehen, sofern alle Maßnahmen korrekt und wirksam umgesetzt werden.
- (39) Die genauen Durchführungsbestimmungen für die vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen müssen jedoch noch festgelegt werden, insbesondere wie die wichtigsten Elemente der Abhilfemaßnahmen in den eigentlichen für die Umsetzung der Abhilfemaßnahmen anzunehmenden Rechtstexten umgesetzt werden. Angesichts der Tatsache, dass es bei einigen der in Ungarn festgestellten Probleme nicht nur um Änderungen des Rechtsrahmens, sondern vor allem um die konkrete Umsetzung von Änderungen in der Praxis geht, was einen längeren Zeitrahmen für die Erzielung konkreter Ergebnisse erfordert, besteht bis zur Umsetzung zumindest der wichtigsten Elemente einiger Abhilfemaßnahmen entsprechend des von Ungarn am 22. August vorgelegten Zeitplans für die Abhilfemaßnahmen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nach wie vor ein Risiko für den Unionshaushalt. Bis die wichtigsten Rechtstexte zur Umsetzung vieler der vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen in Kraft getreten sind und unter Berücksichtigung der vorstehenden Einschätzung sowie der Möglichkeit, dass die Maßnahmen nicht ordnungsgemäß umgesetzt werden oder die Wirksamkeit der Maßnahmen durch ihre konkrete Ausgestaltung geschwächt wird, beläuft sich das derzeitige Risiko für den Unionshaushalt angemessen geschätzt auf 65 % der betroffenen Programme, d. h. 5 Prozentpunkte weniger als das geschätzte Risiko ohne Abhilfemaßnahmen.
- (40) Da das Risiko von 65 % der betroffenen Programme als angemessene Annäherung an die Auswirkungen auf den Unionshaushalt oder die ernsthaften Risiken für den Unionshaushalt unter Berücksichtigung der eingereichten Abhilfemaßnahmen angesehen werden kann, ist eine Aussetzung von 65 % der Mittelbindungen für die betroffenen Programme eine verhältnismäßige Maßnahme.
- (41) [Alternative Formulierung für den Fall, dass die betroffenen Programme zum Zeitpunkt der Annahme dieses Durchführungsbeschlusses noch nicht genehmigt sind: Da die betroffenen Programme noch nicht genehmigt wurden, kann die einzige mögliche geeignete Maßnahme gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 die Aussetzung der Genehmigung eines oder mehrerer Programme sein. Im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte die Aussetzung der Genehmigung eines oder mehrerer Programme in einem angemessenen Verhältnis zum Risiko für die finanziellen Interessen der Union stehen.]

- (42) Was die festgestellten Verstöße in Bezug auf Trusts von öffentlichem Interesse betrifft, so können sich die allgemeine Ausnahme von der Anwendung der Vorschriften über Interessenkonflikte und die mangelnde Transparenz auf jegliche Mittel auswirken, die diese Trusts von öffentlichem Interesse oder Einrichtungen, die von solchen Trusts unterhalten werden, ausführen oder verwalten. Ungarn hat sich als Teil seiner vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen verpflichtet, alle diesbezüglichen Bedenken der Kommission auszuräumen. In Anbetracht dieser Auswirkungen und bis zum Inkrafttreten der entsprechenden ungarischen Rechtsvorschriften kann der Unionshaushalt am besten durch das Verbot geschützt werden, im Rahmen eines Programms mit direkter oder indirekter Mittelverwaltung neue rechtliche Verpflichtungen mit Trusts von öffentlichem Interesse und Einrichtungen einzugehen, die von ihnen unterhalten werden.
- (43) Nach Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 berührt dieser Beschluss nicht die Verpflichtungen Ungarns, die von dem Beschluss betroffenen Programme und Fonds auszuführen, insbesondere nicht seine Verpflichtungen gegenüber Endempfängern oder Begünstigten, einschließlich der Verpflichtung zur Leistung von Zahlungen gemäß den anwendbaren sektorspezifischen Vorschriften oder Haushaltsvorschriften. Ungarn muss der Kommission nach Annahme dieses Beschlusses alle drei Monate über die Einhaltung dieser Verpflichtungen Bericht erstatten.
- (44) Ungarn sollte die Kommission regelmäßig über die Umsetzung der Abhilfemaßnahmen, zu denen es sich verpflichtet hat, unterrichten —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

#### *Artikel 1*

- (1) Die in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 festgelegten Voraussetzungen für die Annahme geeigneter Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn sind erfüllt.
- (2) Die von Ungarn auf der Grundlage von Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen sind nicht in vollem Umfang angemessen, den Feststellungen in der Mitteilung der Kommission an Ungarn vom 27. April 2022 gerecht zu werden.

#### *Artikel 2*

- (1) 65 % der Mittelbindungen für folgende operationelle Programme der Kohäsionspolitik werden ausgesetzt:
- (a) Operationelles Programm Plus für Umwelt und Energieeffizienz,
  - (b) Operationelles Programm Plus für integrierten Verkehr,
  - (c) Operationelles Programm Plus zur territorialen Entwicklung und Siedlungsentwicklung.

*Alternative Formulierung für den Fall, dass die genannten Programme zum Zeitpunkt der Annahme des Durchführungsbeschlusses des Rates noch nicht von der Kommission genehmigt wurden*

Die Genehmigung folgender Programme wird ausgesetzt: Operationelles Programm Plus für Umwelt und Energieeffizienz und/oder Operationelles Programm Plus für integrierten Verkehr und/oder Operationelles Programm Plus zur territorialen Entwicklung und Siedlungsentwicklung.

- (2) 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 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>61</sup> ausführt, werden keine rechtliche Verpflichtungen mit auf der Grundlage des ungarischen Gesetzes IX von 2021 eingerichteten Trusts von öffentlichem Interesse oder mit von solchen Trusts von öffentlichem Interesse unterhaltenen Einrichtungen eingegangen.

#### *Artikel 3*

Ungarn unterrichtet die Kommission bis zum 19. November 2022 und danach alle drei Monate über die Umsetzung der Abhilfemaßnahmen, zu denen sich Ungarn in seiner zweiten Antwort verpflichtet hat, einschließlich der im Schreiben vom 13. September 2022 eingegangenen zusätzlichen Verpflichtungen.

#### *Artikel 4*

Dieser Beschluss ist an Ungarn gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*

---

<sup>61</sup> 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 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).