



Liebe Leserinnen, liebe Leser!

Hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof soeben seinen Sonderbericht 02/2023 **"Anpassung der Vorschriften für die Kohäsionspolitik zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie: Mittel flexibler eingesetzt, doch Nutzung der Kohäsionspolitik als Instrument zur Krisenbewältigung muss überdacht werden"** veröffentlicht hat. Dieser Sonderbericht wurde unter der Leitung von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, erstellt.

Die EU hat ihre Vorschriften rasch angepasst, um den Mitgliedstaaten beim Einsatz von Kohäsionsmitteln zur Bewältigung der Corona-Pandemie größere Flexibilität zu ermöglichen. Auch frisches Geld in erheblichem Umfang wurde zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen bereitgestellt. Gleichzeitig hat dies aber auch den Druck erhöht, die EU-Mittel schnell und zielgerichtet auszugeben. Die wiederholte Nutzung der Kohäsionspolitik zur Krisenbewältigung könnte dem Rechnungshof zufolge auch deren vorrangiges strategisches Ziel – die Verringerung der Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen – verwässern.

Um den Sonderbericht und die Pressemitteilung aufzurufen, die in 24 EU-Sprachen verfügbar sind, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Europäischen Rechnungshofs stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website [eca.europa.eu](#). Um auf das Publikationsportal des Rechnungshofs zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

---

**Europäischer Rechnungshof**

Direktion "Dienste des Präsidenten"  
Institutionelle Beziehungen  
[ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu](mailto:ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu)  
[eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)



# Pressemitteilung

Luxemburg, 2. Februar 2023

## EU-Prüfer hinterfragen die Kohäsionspolitik als Instrument der Krisenbewältigung

- o *Ungenutzte Mittel der EU-Regionalpolitik wurden über flexiblere Regeln verfügbar gemacht.*
- o *Über die Kohäsionsgelder hinaus wurden weitere 50,4 Milliarden Euro bereitgestellt.*
- o *Die Nutzung der Kohäsionspolitik zur Krisenbewältigung kann sie von ihrem strategischen Hauptziel abbringen.*

Die EU hat ihre Vorschriften rasch angepasst, um den Mitgliedstaaten beim Einsatz von Kohäsionsgeldern zur Bewältigung der Corona-Pandemie größere Flexibilität zu ermöglichen. Dies geht aus einem neuen Bericht des Europäischen Rechnungshofs hervor. Auch frisches Geld in erheblichem Umfang sei zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen bereitgestellt worden. Gleichzeitig habe dies aber den Druck erhöht, die EU-Mittel schnell und zielgerichtet auszugeben. Die wiederholte Nutzung der Kohäsionspolitik zur Krisenbewältigung könnte den Prüfern zufolge auch deren vorrangiges strategisches Ziel – die Verringerung der Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen – verwässern.

Seit Anfang 2020 hat die EU ein breites Spektrum an Maßnahmen ergriffen, um die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zu bewältigen. Dabei spielte auch die Kohäsionspolitik eine Rolle: In drei rasch aufeinanderfolgenden Schritten wurden die Vorschriften für den Planungszeitraum 2014–2020 geändert. Weniger als zwei Monate nach Ausbruch der Pandemie in Europa verabschiedete die EU Rechtstexte zur Mobilisierung nicht genutzter Gelder im Rahmen der "Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise" (CRII) und der "Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise" (CRII+). Innerhalb von weniger als einem Jahr brachte sie zudem die "Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas" (REACT-EU) auf den Weg, die als kurz- und mittelfristiges Instrument für die Krisenbewältigung dienen soll.

*"Die Maßnahmen der EU erleichterten die Verwendung von Kohäsionsmitteln, um den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der durch Corona ausgelösten wirtschaftlichen Notlage zu helfen. Womit zwangsläufig auch das Risiko stieg, dass sich bereits bestehende*

*Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs. Bericht im Volltext unter [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu).*

## ECA Press

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

E: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu) @EUAuditors [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

*Herausforderungen weiter verschärfen", so Iliana Ivanova, das für die Prüfung zuständige Mitglied des Europäischen Rechnungshofs. "Ganz grundsätzlich müssen wir uns noch sehr sorgfältig anschauen, ob die EU-Kohäsionspolitik das richtige Haushaltinstrument für die Reaktion auf Krisen ist."*

Mit beiden Initiativen zur Bewältigung der Corona-Krise seien Vorschriften für die Kohäsionspolitik gezielt angepasst worden, was für Liquidität, Flexibilität und Vereinfachung gesorgt habe. Weitere 50,4 Milliarden Euro seien über das REACT-EU-Instrument bereitgestellt worden (allein die Hälfte davon für Spanien und Italien). Diese Mittel müssten in sehr kurzer Zeit (bis Ende 2023) ausgegeben werden, wobei die EU-Länder einen großen Ermessensspielraum besäßen. Die Folge: Mit REACT-EU sei praktisch eine "Brückenfinanzierung" zwischen 2021 und 2023 bereitgestellt worden, wodurch die Kohäsionsprogramme des Zeitraums 2021–2027 nur mit erheblicher Verzögerung angelaufen seien. REACT-EU verschärfe nicht nur die üblichen Schwierigkeiten bei der Verwendung der EU-Gelder, sondern könne den Prüfern zufolge auch dazu führen, dass die verfügbaren Mittel vor Ablauf des Förderzeitraums überstürzt ausgegeben werden. Darunter drohe der effiziente Einsatz der Gelder zu leiden.

Die flexibleren Vorschriften hätten erhebliche Mittelbewegungen zur Folge gehabt; so seien bis 31. Dezember 2021 nicht weniger als 35 Milliarden Euro umgeschichtet worden. Die Prüfer stellten fest, dass Gelder zwischen Investitionsbereichen verschoben wurden, vor allem hin zum Gesundheitswesen (+80 %) und zur Unternehmensförderung (+16 %) und weg von den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnologien, Energie und Umwelt, Inklusion, Forschung und Innovation. Auch stärker entwickelte sowie die sogenannten Übergangsregionen hätten mehr Finanzmittel erhalten (+1,8 Milliarden Euro). Die Prüfer weisen außerdem darauf hin, dass insgesamt 25 % der REACT-EU-Gelder dem Klimaschutz zufließen sollten, dieses Ziel wahrscheinlich aber nicht erreicht werden kann.

Die Kohäsionspolitik sei bereits häufig genutzt worden, um kurzfristig auf Krisen zu reagieren, und einige der dazu eingeführten Änderungen seien inzwischen zum festen Bestandteil geworden. Die langfristigen Auswirkungen dieser Praxis seien jedoch noch nicht formal bewertet worden, so die Prüfer. Durch die neuen, deutlich flexibleren Vorschriften für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2021–2027 könnten Fördergelder leichter für die Bewältigung unerwarteter Ereignisse eingesetzt werden. Unterm Strich besteht den Prüfern zufolge das Risiko, dass der regelmäßige Rückgriff auf die Kohäsionspolitik zur Bewältigung von Krisen das vorrangige strategische Ziel dieses Politikbereichs – die Verringerung der Unterschiede zwischen den europäischen Regionen – aus dem Blick geraten lässt.

## Hintergrundinformationen

Die Kohäsionspolitik ist mit einem Budget von 355 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014–2020 einer der größten Politikbereiche des EU-Haushalts. Ihr Hauptziel besteht darin, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zwischen den Regionen zu stärken.

Der Sonderbericht 02/2023 "Anpassung der Vorschriften für die Kohäsionspolitik zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie: Mittel flexibler eingesetzt, doch Nutzung der Kohäsionspolitik als Instrument zur Krisenbewältigung muss überdacht werden" ist auf der [Website des Europäischen Rechnungshofs](#) abrufbar.

Dieser Prüfung vorausgegangen sind Stellungnahmen zu [CRII+](#) und zu [REACT-EU](#) sowie eine Analyse zu den [Risiken, Herausforderungen und Chancen der wirtschaftspolitischen Reaktion der EU auf die COVID-19-Krise](#). Zwei weitere Veröffentlichungen neueren Datums sind ebenfalls

eingeflossen: der Sonderbericht über [leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik](#) sowie die vergleichende Analyse der [EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität](#).

#### Pressekontakt

Pressestelle des Europäischen Rechnungshofs: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)

- Vincent Bourgeais: [vincent.bourgeais@eca.europa.eu](mailto:vincent.bourgeais@eca.europa.eu) – Mobil: (+352) 691 551 502
- Damijan Fišer: [damijan.fiser@eca.europa.eu](mailto:damijan.fiser@eca.europa.eu) – Mobil: (+ 352) 621 552 224
- Claudia Spiti: [claudia.spiti@eca.europa.eu](mailto:claudia.spiti@eca.europa.eu) – Mobil: (+352) 691 553 547

DE

2023

02

Sonderbericht

## Anpassung der Vorschriften für die Kohäsionspolitik zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie:

Mittel flexibler eingesetzt, doch Nutzung der Kohäsionspolitik als Instrument zur Krisenbewältigung muss überdacht werden



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

# Inhalt

	Ziffer
<b>Zusammenfassung</b>	<b>I - X</b>
<b>Einleitung</b>	<b>01 - 08</b>
<b>Die Reaktion der EU auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie</b>	<b>01 - 03</b>
<b>Änderungen der Vorschriften für die Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014–2020 durch CRII/CRII+ und REACT-EU</b>	<b>04 - 07</b>
<b>Aufgaben und Zuständigkeiten</b>	<b>08</b>
<b>Prüfungsumfang und Prüfungsansatz</b>	<b>09 - 13</b>
<b>Bemerkungen</b>	<b>14 - 85</b>
<b>Die Kommission passte die Vorschriften schnell an, doch könnten die Maßnahmen die bestehenden Herausforderungen noch verschärfen</b>	<b>14 - 42</b>
Eine schnelle dreistufige Reaktion der EU, um den Rechtsrahmen für die Kohäsionspolitik in weniger als einem Jahr zu ändern	15 - 21
Die Kommission passte die Kohäsionspolitik an, um die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu unterstützen	22 - 27
Die Änderungen der Rechtsvorschriften haben möglicherweise einige der bereits vor der Krise bestehenden Herausforderungen im Bereich der Kohäsionspolitik verschärft sowie zusätzliche Herausforderungen geschaffen	28 - 42
<b>Die zeitnahe Unterstützung der Mitgliedstaaten durch die Kommission trug dazu bei, die Genehmigung der Programmänderungen zu beschleunigen</b>	<b>43 - 56</b>
Die Unterstützung der Kommission war zeitnah und wurde dem Bedarf der Mitgliedstaaten gerecht	44 - 49
Die Genehmigung der Programmänderungen durch die Kommission erfolgte im Rahmen von CRII, CRII+ und REACT-EU deutlich schneller als dies vor der Pandemie im Durchschnitt der Fall war	50 - 54
<b>Die Kommission führte die erforderlichen Kontrollen durch, diese wurden jedoch nicht immer gut dokumentiert</b>	<b>55 - 56</b>

<b>Die Maßnahmen ermöglichen es den Mitgliedstaaten, den Bereichen Gesundheitsversorgung, Beschäftigung und Unterstützung von Unternehmen erhebliche zusätzliche Mittel zuzuweisen</b>	<b>57 - 69</b>
Infolge von CRII/CRII+ haben die Mitgliedstaaten 10 % der Mittel für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 neu zugewiesen	58 - 63
Die Programmplanung im Rahmen von REACT-EU war hauptsächlich auf Beschäftigung, das Gesundheitswesen und die Unterstützung für Unternehmen ausgerichtet, was größtenteils auch bei den Mittelumschichtungen im Rahmen von CRII/CRII+ der Fall war	64 - 66
Die durch CRII+ gebotene Flexibilität führte zu Einsparungen für die Haushalte der Mitgliedstaaten in Höhe von knapp 13 Milliarden Euro, hatte jedoch auch niedrigere Finanzmittel insgesamt für Investitionen im Rahmen der Kohäsionspolitik zur Folge	67 - 69
<b>Die Kommission plant eine Bewertung der Ergebnisse der Maßnahmen, doch wird sich eine sinnvolle Aggregation der Daten der Indikatoren schwierig gestalten</b>	<b>70 - 81</b>
Mithilfe des Überwachungssystems der Kommission ist eine gesonderte Verfolgung der Maßnahmen im Rahmen von REACT-EU, nicht aber von CRII/CRII+ möglich	71 - 72
Die Kommission legte COVID-19-Indikatoren fest, auch wenn sie diese nicht definierte und ihre Verwendung nicht verpflichtend ist	73 - 79
Die Kommission beabsichtigt, sowohl CRII/CRII+ als auch REACT-EU in ihre Ex-post-Bewertung des Zeitraums 2014–2020 einzubeziehen	80 - 81
<b>Die Kohäsionspolitik wird häufig zur Bewältigung von Krisen eingesetzt, doch die Kommission hat die Auswirkungen auf deren langfristige Ziele nicht analysiert</b>	<b>82 - 85</b>
<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>86 - 94</b>

## Anhang

**Anhang I – Wichtigste Aspekte und Grundprinzip der CRII/CRII+- und REACT-EU-Maßnahmen**

## Abkürzungen

## Glossar

## Antworten der Kommission

**Zeitschiene**

**Prüfungsteam**

# Zusammenfassung

I Seit Anfang 2020 hat die EU ein breites Spektrum an Maßnahmen ergriffen, um die Herausforderungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zu bewältigen. Mit drei Rechtsakten zur Änderung der Vorschriften für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 spielte dabei auch die Kohäsionspolitik eine Rolle. Im März 2020 brachte die Kommission die Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII) auf den Weg. Mit dieser wurden Vereinfachungen, Liquiditäts- und Flexibilitätsmaßnahmen eingeführt. Im April 2020 wurden mit der Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII+) die im März eingeführten Flexibilitätsregelungen ausgeweitet und zudem die Möglichkeit einer EU-Kofinanzierung von 100 % für ein Jahr eingeführt. Im Dezember 2020 wurde den Mitgliedstaaten mit der Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU) ein Betrag von 50,4 Milliarden Euro zusätzlich zu den Finanzmitteln im Rahmen der Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 zur Verfügung gestellt.

II Im Zuge seiner Prüfung untersuchte der Hof, ob die Kommission die Vorschriften für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 mittels CRII/CRII+ und REACT-EU gut angepasst hat, um den Mitgliedstaaten beim Einsatz der Fonds der Kohäsionspolitik zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie größere Flexibilität einzuräumen. Der Hof führte diese Prüfung durch, da die Änderungen des Rechtsrahmens für die Kohäsionspolitik – einer der wichtigsten Politikbereiche der EU – erheblich waren und öffentliches Interesse daran bestand zu erfahren, ob die Maßnahmen den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Pandemie geholfen haben. Der Zeitpunkt des Berichts des Hofes ermöglicht es der Kommission, die Feststellungen des Hofes bei der Ex-post-Bewertung für den Zeitraum 2014–2020 und der Vorbereitung des Rahmens für die Kohäsionspolitik für den Zeitraum nach 2027 zu berücksichtigen.

III Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass die Kommission die Vorschriften für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 im Allgemeinen gut angepasst hatte, sodass die Mitgliedstaaten die Mittel der Kohäsionspolitik flexibler nutzen konnten. Die EU reagierte nach dem massiven Ausbruch der Pandemie in Europa im März 2020 umgehend und verabschiedete in weniger als zwei Monaten Legislativmaßnahmen, um mittels CRII/CRII+ nicht verwendete Mittel zu mobilisieren, und in weniger als einem Jahr weitere Legislativmaßnahmen, um über REACT-EU zusätzliche Mittel bereitzustellen. Durch diese Maßnahmen wurden einige Hauptmerkmale der Kohäsionspolitik geändert, wie etwa ihr Schwerpunkt auf weniger entwickelte Regionen. Die Mitgliedstaaten, denen 2020 mehr Mittel zur Verfügung standen, waren besser in der Lage, die CRII/CRII+-Maßnahmen zu nutzen. Mit REACT-EU hingegen

wurden zusätzliche Mittel für alle Mitgliedstaaten bereitgestellt, die bis 2023 zu verwenden sind, wodurch eine "Brückenfinanzierung" zwischen den Programmplanungszeiträumen 2014–2020 und 2021–2027 angeboten wurde.

**IV** Indem die Umschichtung von Mitteln und eine EU-Kofinanzierung von 100 % gestattet wurden, konnten durch CRII/CRII+ die Ausgaben für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 zu einem Zeitpunkt auf Kurs gehalten werden, als die Pandemie schwerwiegende Auswirkungen auf die reguläre Wirtschaftstätigkeit hatte. Mit den durch REACT-EU bereitgestellten erheblichen neuen Mitteln konnten die Mitgliedstaaten zusätzliche Investitionen finanzieren; es erhöhte sich dadurch aber auch der Ausgabendruck. Diese Änderungen am Rechtsrahmen hatten zusätzliche Programmplanungsarbeiten zur Folge. Dadurch erhöhte sich der Verwaltungsaufwand für die Verwaltungsbehörden, was zu Verzögerungen beim Start des Programmplanungszeitraums 2021–2027 beitrug.

**V** Die Kommission stellte den Mitgliedstaaten zeitnah Unterstützung für die Umsetzung von CRII/CRII+ und REACT-EU bereit. Es gelang ihr, die für die Bearbeitung und Genehmigung von Programmänderungen für CRII/CRII+ benötigte Zeit zu verringern, auch wenn sie das in der Verordnung für REACT-EU festgelegte Ziel knapp verpasste.

**VI** Die Analyse des Hofes zeigte auf, dass die Flexibilität für Übertragungen im Rahmen von CRII/CRII+ zu erheblichen Mittelbewegungen führte. Rund 10 % der Mittel der Kohäsionspolitik – 35 Milliarden Euro – wurden von den Mitgliedstaaten zwischen und innerhalb von Investitionsbereichen übertragen; dies ist ein hoher Betrag, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die Pandemie kurz vor Ende des Programmplanungszeitraums ausbrach. Die Mitgliedstaaten verwendeten diese zusätzlichen Mittel für die Gesundheitsversorgung und die Unterstützung von Unternehmen, wobei die Übertragungen hauptsächlich aus den Bereichen Energie und Umwelt sowie Forschung und Innovation erfolgten. Was die Aufbauhilfe REACT-EU betrifft, deren Mittel bis Juni 2022 zu 86 % zugewiesen waren, so wird sie in erster Linie für die Bereiche Beschäftigung, Gesundheitsversorgung und Unterstützung von Unternehmen eingesetzt.

**VII** Mit dem Überwachungssystem der Kommission können die REACT-EU-Maßnahmen, nicht aber die CRII/CRII+-Maßnahmen gesondert verfolgt werden. Zudem kann sich die Kommission auf nicht obligatorische COVID-19-Indikatoren für die Bewertung der Ergebnisse ihrer Krisenbewältigungsmaßnahmen stützen. Da diesen aber keine gemeinsamen Definitionen zugrunde liegen, besteht das Risiko, dass die

Kommission bei der Interpretation der von den Mitgliedstaaten gemeldeten aggregierten Daten mit Schwierigkeiten konfrontiert sein wird.

**VIII** Die Ergebnisse der operationellen Programme des Zeitraums 2014–2020 werden in der Ex-post-Bewertung zusammengeführt, die die Kommission bis 31. Dezember 2024 durchführen muss. Die Kommission beabsichtigt, in ihre Ex-post-Bewertung des Zeitraums 2014–2020 sowohl CRII/CRII+ als auch REACT-EU einzubeziehen, obwohl bei CRII keine Verpflichtung zur Durchführung einer speziellen Bewertung besteht.

**IX** Die Kohäsionspolitik wurde bereits in der Vergangenheit häufig als Krisenbewältigungsinstrument eingesetzt, doch fanden keine förmlichen Bewertungen der langfristigen Auswirkungen dieser Nutzung statt. Durch die Vorschriften für den Zeitraum 2021–2027, die sich auf die durch CRII/CRII+ eingeführten Flexibilitätsregelungen stützen, wird sich die Nutzung der Fonds der Kohäsionspolitik für die Bewältigung unerwarteter Ereignisse einfacher gestalten. Dies kann mit dem Risiko verbunden sein, dass der wiederholte Rückgriff auf die Kohäsionspolitik zur Bewältigung von Krisen ihr vorrangiges strategisches Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen den Regionen zu stärken, in Mitleidenschaft zieht.

**X** Der Hof empfiehlt der Kommission,

- die Auswirkungen des Einsatzes der Fonds der Kohäsionspolitik zur Bewältigung von Krisen auf die langfristigen Ziele dieser Politik zu analysieren;
- die Nutzung von REACT-EU genau zu überwachen und bei Bedarf eine gezielte Unterstützung mit Schwerpunkt auf den Ergebnissen bereitzustellen.

# Einleitung

## Die Reaktion der EU auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

**01** SARS-CoV-2 wurde in Europa erstmals Anfang 2020 nachgewiesen, wobei die ersten Fälle am 24. Januar 2020 in Frankreich festgestellt wurden<sup>1</sup>. Anschließend verbreitete sich das Virus schnell über den gesamten Kontinent. Bis Mitte März 2020 wurden in allen EU-Mitgliedstaaten Fälle gemeldet<sup>2</sup>, und die Weltgesundheitsorganisation erklärte Europa zum Epizentrum der globalen Pandemie<sup>3</sup>.

**02** Der COVID-19-Ausbruch und die zur Eindämmung seiner Ausbreitung ergriffenen gesundheitspolitischen Maßnahmen führten zu beispiellosen sozialen und wirtschaftlichen Verwerfungen. Viele Unternehmen waren mit Liquiditätsengpässen und Solvenzrisiken konfrontiert. Die EU-Wirtschaft schrumpfte 2020 um 6 %<sup>4</sup>. Global führte die Krise zur tiefsten Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg<sup>5</sup>.

**03** Ab Anfang 2020 begannen die Mitgliedstaaten, zahlreiche wirtschaftliche und fiskalpolitische Maßnahmen zu ergreifen, um die Auswirkungen dieses großen Schocks auf Bürger, Arbeitnehmer und Unternehmen zu mindern. Die EU erleichterte eine expansive Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten, indem sie ihre Vorschriften über staatliche Beihilfen und ihre Haushaltsvorschriften lockerte<sup>6</sup> und den Mitgliedstaaten direkte finanzielle Unterstützung bereitstellte, wie durch den Solidaritätsfonds der Europäischen Union und das Soforthilfeinstrument. Darüber hinaus nahm sie eine

---

<sup>1</sup> Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC), [Outbreak of acute respiratory syndrome associated with a novel coronavirus – third update](#), 31. Januar 2020.

<sup>2</sup> ECDC, [Novel coronavirus disease 2019 pandemic – sixth update](#), 12. März 2020.

<sup>3</sup> Weltgesundheitsorganisation (WHO), [Eröffnungsrede des WHO-Generaldirektors auf der Medienkonferenz zu COVID-19](#), aufgezeichnet am 13. März 2020.

<sup>4</sup> European Economic Forecast, Spring 2021, Paper 149, Mai 2021, S. 20.

<sup>5</sup> Weltbank, [EU regular economic report 7](#), 2021.

<sup>6</sup> COM(2021) 105 final, [Ein Jahr nach dem Ausbruch von COVID-19 – die fiskalpolitische Reaktion](#), 3. März 2021, S. 4.

Reihe von Änderungen am Rechtsrahmen für die Kohäsionspolitik vor und richtete neue Haushaltsinstrumente ein (siehe **Kasten 1**).

### **Kasten 1**

#### **Neue Haushaltsinstrumente zur Bewältigung der COVID-19-Krise**

Der EU-Haushalt wird für einen Zeitraum von sieben Jahren über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) eingerichtet, wobei die Mittel den Mitgliedstaaten vorab zugewiesen werden. Dieser Haushaltssrahmen bot nur geringe Flexibilität, als es darum ging, zusätzliche Mittel für die Bewältigung der Krise bereitzustellen, insbesondere im letzten Jahr des MFR-Zeitraums, als die meisten Mittel bereits gebunden waren.

Daher erfolgte die finanzielle Reaktion der EU auf die COVID-19-Pandemie 2020 hauptsächlich über die Schaffung neuer Instrumente, wie etwa das [Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage \(SURE\)](#) und [Next Generation EU \(NGEU\)](#), mit einer Mittelausstattung von 100 Milliarden Euro bzw. 807 Milliarden Euro.

NGEU wurde am 14. Dezember 2020 förmlich angenommen. Es umfasst die neue [Aufbau- und Resilienzfazilität \(ARF\)](#), auf die ein Großteil des NGEU-Pakets entfällt, die [Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas \(REACT-EU\)](#) zur Erhöhung der Mittel für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 sowie Aufstockungen bei weiteren bestehenden EU-Instrumenten.

Im Gegensatz zum regulären EU-Haushalt, der hauptsächlich direkt über Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert wird, werden diese neuen Instrumente ausnahmsweise durch von der Kommission im Namen der Mitgliedstaaten an den Kapitalmärkten aufgenommene Mittel finanziert.

### **Änderungen der Vorschriften für die Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014–2020 durch CRII/CRII+ und REACT-EU**

**04** Die Kohäsionspolitik ist mit einer Zuweisung von 355 Milliarden Euro (alle Beträge in diesem Bericht zu jeweiligen Preisen) für den Zeitraum 2014–2020 einer der größten Politikbereiche des EU-Haushalts. Ihr wichtigstes Ziel besteht darin, Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen zu verringern. Sie wird aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Kohäsionsfonds (KF) finanziert, und die Vorschriften für den Einsatz aller entsprechenden Mittel sind in der Dachverordnung festgelegt.

**05** Angesichts von Programmen, die bereits laufen und direkt von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden, bot die Finanzierung der Kohäsionspolitik einen Rahmen, um noch verfügbare Mittel im Sinne des durch die COVID-19-Krise entstandenen Finanzierungsbedarfs umzuschichten. Um für eine größere Flexibilität bei der Nutzung der Fonds der Kohäsionspolitik zu sorgen und ihren Einsatz für die Bewältigung der Krise zu erleichtern, nahm die Kommission Änderungen an der Dachverordnung und der EFRE-Verordnung vor. Diese gelten für den Programmplanungszeitraum 2014–2020, in dessen Rahmen Investitionen bis Ende 2023 finanziert werden können. Das wichtigste Ziel der Kommission bestand darin, den Mitgliedstaaten in Krisenzeiten mehr Flexibilität einzuräumen und zusätzliche Liquidität bereitzustellen.

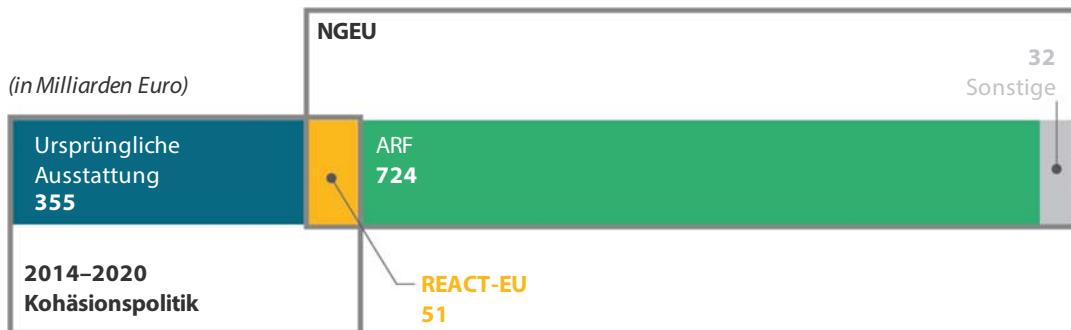
**06** Die Kommission reagierte auf die Pandemie mit den folgenden legislativen Änderungen der Vorschriften für die Kohäsionspolitik:

- Im März 2020 wurde mit der **Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII)** eine Reihe von Vereinfachungen, Liquiditätsmaßnahmen und Flexibilitätsregelungen eingeführt, die den Mitgliedstaaten helfen sollten, auf dringenden Bedarf – beispielsweise im Gesundheitssektor, bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und auf den Arbeitsmärkten – zu reagieren.
- Im April 2020 wurden die mit CRII eingeführten Flexibilitätsregelungen durch die **Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII+)** erheblich gestärkt. Im Rahmen von CRII+ war insbesondere die Möglichkeit vorgesehen, für ein Jahr eine EU-Kofinanzierung von Vorhaben in Höhe von 100 % zu beantragen; außerdem wurde die Umschichtung der aus der Zuweisung für 2020 verfügbaren Mittel erleichtert.
- Im Dezember 2020 wurden durch die **Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU)** den Mitgliedstaaten zusätzliche Finanzmittel für die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014–2020 in Höhe von 50,4 Milliarden Euro und der Kommission Mittel in Höhe von 0,2 Milliarden Euro für technische Hilfe und Verwaltungsausgaben bereitgestellt (siehe [Abbildung 1](#))<sup>7</sup>. Die REACT-EU-Mittel müssen bis Ende 2023 ausgegeben werden.

---

<sup>7</sup> CRII/CRII+ finden auf das Vereinigte Königreich Anwendung, REACT-EU hingegen nicht.

## Abbildung 1 – REACT-EU als Teil von NGEU und der Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020



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

**07** In [Abbildung 2](#) sind die für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 im Rahmen der COVID-19-Pandemie eingeführten Maßnahmen zusammengefasst, und in [Anhang I](#) sind die wichtigsten Aspekte und die Begründung dargelegt.

**Abbildung 2 – Wichtigste Maßnahmen im Rahmen von CRII/CRII+ und REACT-EU**

	CRII/CRII+	REACT-EU
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• keine zusätzlichen Mittel</li> <li>• Nichtwiedereinziehung eines Vorschusses von 7,6 Milliarden Euro</li> <li>• EU-Kofinanzierung von 100 % für ein Jahr</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zusätzliche Mittel in Höhe von 50,6 Milliarden Euro</li> <li>• höherer Vorschuss</li> <li>• EU-Kofinanzierung von 100 % für die Laufzeit des Instruments</li> </ul>
<b>Liquiditätsmaßnahmen und finanzielle Maßnahmen</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erweiterung der Möglichkeiten für Mittelübertragungen zwischen EFRE, ESF und KF sowie zwischen Regionenkategorien für 2020</li> <li>• Befreiung von den Anforderungen an die thematische Konzentration für 2020</li> <li>• mehr Flexibilität bei der Umschichtung von Mitteln beim Abschluss</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• freies Ermessen bei der Zuweisung der REACT-EU-Mittel für den EFRE und den ESF (einschließlich des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen) und Regionenkategorien</li> <li>• Befreiung von den Anforderungen an die thematische Konzentration für REACT-EU-Mittel</li> </ul>
<b>Flexibilität bei Übertragungen und Programmmitteln</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rückwirkende Förderfähigkeit ab 1. Februar 2020 für Krisenmaßnahmen, selbst wenn sie abgeschlossen sind</li> <li>• Förderfähigkeit des Betriebskapitals von KMU über Finanzhilfen</li> <li>• Ausweitung der Förderfähigkeit von Investitionen in Gesundheitsdienste im Rahmen des EFRE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rückwirkende Förderfähigkeit ab 1. Februar 2020 für alle Vorhaben, selbst wenn sie abgeschlossen sind</li> <li>• Förderfähigkeit aller EFRE- und ESF-Vorhaben</li> </ul>
<b>Ausweitung der Förderfähigkeit</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Übertragung von Mitteln innerhalb eines Programms zwischen Prioritätsachsen ohne Genehmigung der Kommission bis zu bestimmten Schwellenwerten</li> <li>• keine Änderung von Partnerschaftsvereinbarungen, um Programmänderungen Rechnung zu tragen</li> <li>• keine Änderung einer Ex-ante-Bewertung oder eines Geschäftsplans bei einer Änderung der Finanzierungsinstrumente</li> <li>• Verschiebung der Stichtage für die Vorlage der Durchführungsberichte für 2019</li> <li>• Möglichkeit für Prüfbehörden, nicht-statistische Stichprobenverfahren einzusetzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• keine Ex-ante-Evaluierung für neue Programme</li> <li>• Befreiung von der Anwendung von Ex-ante-Konditionalitäten</li> <li>• keine Anforderungen an die leistungsbezogene Reserve oder Anwendung des Leistungsrahmens</li> <li>• keine Anforderung bezüglich einer Kommunikationsstrategie</li> </ul>
<b>Verwaltungsvereinfachung</b>		

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Verordnung (EU) 2020/460, der Verordnung (EU) 2020/558 und der Verordnung (EU) 2020/2221.

## Aufgaben und Zuständigkeiten

**08** Für die Verwaltung der Kohäsionspolitik sind die Mitgliedstaaten und die Kommission gemeinsam zuständig. Die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) und die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) sind die für die Kohäsionspolitik zuständigen Dienststellen der

Kommission. Die Verwaltungsbehörden auf nationaler und regionaler Ebene sind für die Verwendung der Mittel der Kohäsionspolitik über operationelle Programme zuständig.

# Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

**09** Ziel dieser Prüfung war es zu untersuchen, ob die Kommission den Rahmen der Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 im Wege von CRII/CRII+ und REACT-EU gut angepasst hat, um den Mitgliedstaaten beim Einsatz der Fonds der Kohäsionspolitik zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie mehr Flexibilität einzuräumen. Der Hof untersuchte insbesondere, ob

- die Kommission den Rahmen für die Kohäsionspolitik 2014–2020 schnell angepasst hat;
- die Kommission den Mitgliedstaaten zeitnah Unterstützung bei der Durchführung geboten hat;
- die Maßnahmen dazu geführt haben, dass die Mittel denjenigen Sektoren zugewiesen wurden, die Unterstützung benötigten;
- das Überwachungssystem der Kommission die Evaluierung der Ergebnisse erleichtern wird;
- die Kommission die Auswirkungen des Einsatzes der Kohäsionspolitik zur Bewältigung von Krisen analysiert hat.

Der Hof bewertete nicht die Anwendung der Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten und den Umfang, in dem diese die Mitgliedstaaten dabei unterstützten, die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Pandemie zu bewältigen.

**10** Der Hof erlangte Prüfungsnachweise durch

- detaillierte Analysen der Daten aus den Überwachungs- und Berichterstattungssystemen der Kommission;
- eine Aktenprüfung einschlägiger Unterlagen;
- Fragebögen und ausführliche Gespräche mit der Kommission;
- die Analyse einer Ermessensstichprobe (um sowohl CRII/CRII+ als auch REACT-EU abzudecken und eine ausgewogene geografische Verteilung sicherzustellen) von 25 von der Kommission vorgenommenen Änderungen von operationellen Programmen;
- eine Umfrage unter allen Verwaltungsbehörden der operationellen Programme von EFRE, ESF und KF im Zeitraum 2014–2020, um Rückmeldungen zu ihren

Erfahrungen mit CRII/CRII+ und REACT-EU einzuholen. Der Hof erhielt 74 Antworten, die 39 % der 313 Programme abdeckten (grenzüberschreitende und transnationale Programme waren ausgenommen).

**11** Die Prüfung des Hofes umfasste den EFRE, den ESF und den KF im Rahmen der Kohäsionspolitik. Die in CRII/CRII+ enthaltenen Elemente, die nicht unter die Kohäsionspolitik fallen – Fischerei und Entwicklung des ländlichen Raums – waren nicht im Umfang der Prüfung des Hofes enthalten. Die Prüfung umfasste den Zeitraum ab Beginn der Krisenmaßnahmen Anfang 2020 bis Ende 2021. Sofern verfügbar, wurden aktuellere Daten berücksichtigt.

**12** Der Hof führte diese Prüfung durch, da die Änderungen am Rechtsrahmen für die Kohäsionspolitik erheblich waren und das Europäische Parlament sein Interesse an diesem Thema bekundet hat. Der Zeitpunkt des Berichts des Hofes ermöglicht es der Kommission, die Feststellungen des Hofes sowohl bei der Ex-post-Bewertung für den Zeitraum 2014–2020 als auch bei der Vorbereitung des Rahmens für die Kohäsionspolitik für den Zeitraum nach 2027 zu berücksichtigen.

**13** Diese Prüfung folgt auf zwei Stellungnahmen des Hofes zu [CRII+](#) und [REACT-EU](#) aus dem Jahr 2020<sup>8</sup> und ergänzt die [Analyse 06/2020](#) des Hofes "Risiken, Herausforderungen und Chancen der wirtschaftspolitischen Reaktion der EU auf die COVID-19-Krise", die ein Gesamtbild der wichtigsten wirtschaftspolitischen Reaktionen der EU auf die Pandemie vermittelte. Darüber hinaus stützt sie sich auf vor Kurzem veröffentlichte Sonderberichte und Analysen<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> [Stellungnahme 03/2020](#) zur Änderung der EU-Vorschriften für den Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den Ausbruch von COVID-19 und [Stellungnahme 04/2020](#) zur vorgeschlagenen REACT-EU-Verordnung und zur Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds.

<sup>9</sup> [Sonderbericht 24/2021](#) "Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik: lobenswerte Ambitionen, doch blieben im Zeitraum 2014–2020 Hindernisse bestehen", [Sonderbericht 8/2022](#) "EFRE-Mittel zur Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU: Konzeptionsmängel beeinträchtigen eine wirksame Förderung" und Analyse 01/2023 "EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität: eine vergleichende Untersuchung".

# Bemerkungen

**Die Kommission passte die Vorschriften schnell an, doch könnten die Maßnahmen die bestehenden Herausforderungen noch verschärfen**

**14** Der Hof untersuchte, wie die Kommission CRII/CRII+ und REACT-EU konzipiert hatte, um die Schnelligkeit der Reaktion, die Gründe für die Maßnahmen sowie die potenziellen Herausforderungen zu bestimmen, die sich für die Ausführung der kohäsionspolitischen Mittel ergeben können. Der Hof überprüfte, ob angesichts der durch die Pandemie entstandenen Notlage die Art der Reaktion angemessen war.

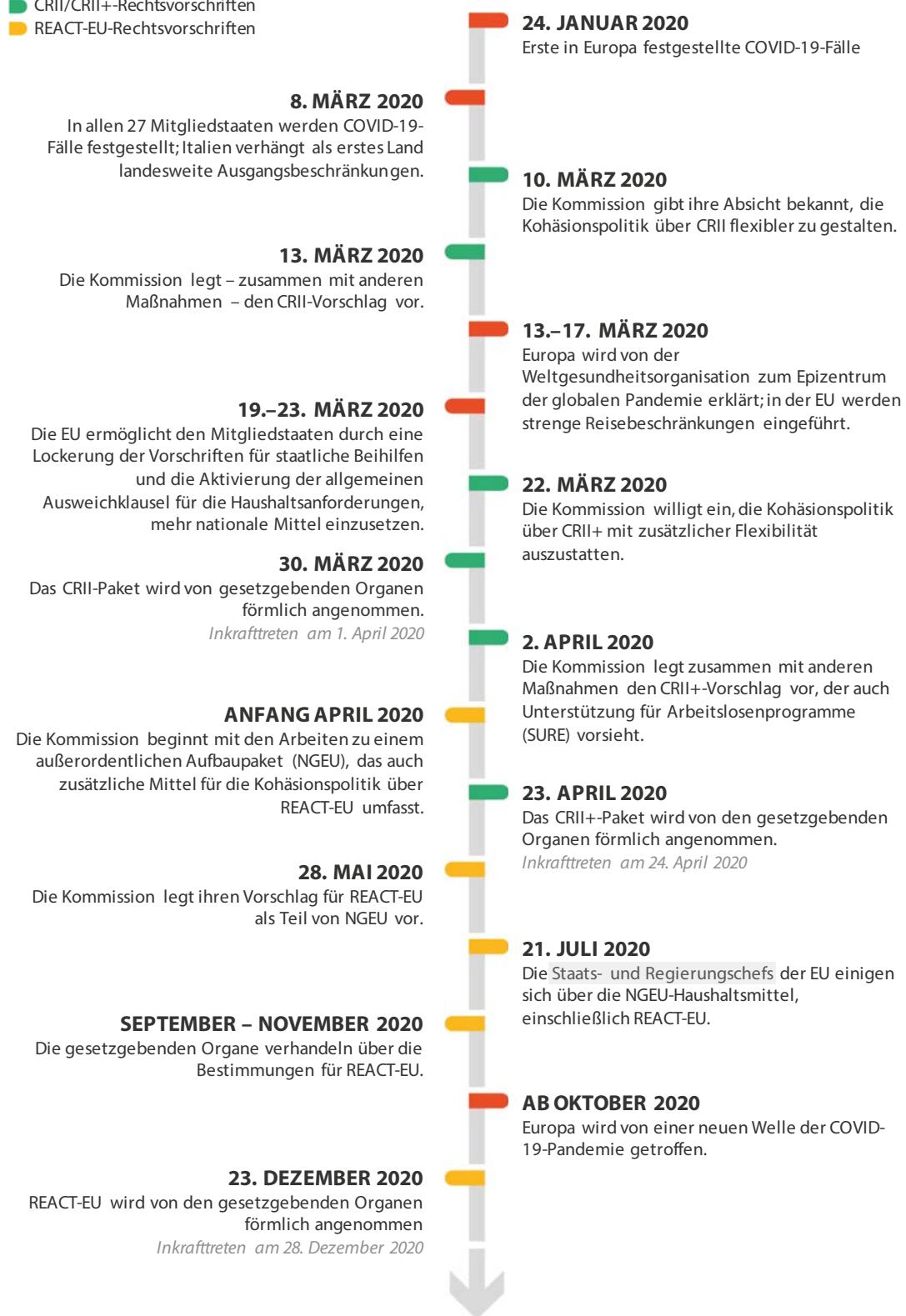
**Eine schnelle dreistufige Reaktion der EU, um den Rechtsrahmen für die Kohäsionspolitik in weniger als einem Jahr zu ändern**

**15** In *Abbildung 3* ist die Zeitleiste ab Beginn der Pandemie bis zur Annahme der gesetzgeberischen Maßnahmen in der Kohäsionspolitik dargestellt. Für jede Änderung der Verordnungen zu den Fonds der Kohäsionspolitik legte die Kommission einen Vorschlag vor, der vom Europäischen Parlament und vom Rat als gesetzgebende Organe gemeinsam angenommen werden musste.

### Abbildung 3 – Zeitleiste der EU-Maßnahmen zur Anpassung der Kohäsionspolitik im Rahmen der COVID-19-Pandemie

#### EREIGNISSE IM ZUSAMMENHANG MIT:

- Ausbruch der COVID-19-Pandemie
- CRII/CRII+-Rechtsvorschriften
- REACT-EU-Rechtsvorschriften



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**16** Kurz nach dem massiven Ausbruch des Virus in Europa legte die Kommission am 13. März 2020 die Gesetzgebungsinitiative CRII vor – das erste Paket mit Maßnahmen der Kohäsionspolitik zur Bewältigung der Krise. Da die Mitgliedstaaten um zusätzliche Maßnahmen ersuchten, beschloss die Kommission am 22. März 2020, im Wege eines zweiten Pakets – CRII+ – weitere Flexibilität einzuräumen, und legte dieses Paket am 2. April 2020 vor. Der Kommission gelang es, die Vorschläge für CRII und CRII+ innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums auszuarbeiten, obwohl alle Kommissionsbediensteten ab Mitte März 2020 zur Telearbeit übergegangen waren. Nach der Umfrage des Hofes waren 92 % der Befragten der Ansicht, dass die Kommission bei der Anpassung der Kohäsionspolitik durch CRII und CRII+ schnell gehandelt hat.

**17** Die gesetzgebenden Organe nahmen die Vorschläge der Kommission am 30. März 2020 (17 Kalendertage nach der Vorlage durch die Kommission) bzw. am 23. April 2020 (21 Kalendertage nach der Vorlage durch die Kommission) an. Dies ist nur ein Zwölftel der Zeit, die durchschnittlich für andere Änderungen der Dachverordnungen für die Kohäsionspolitik der Zeiträume 2007–2013 und 2014–2020 benötigt wurde (siehe [Abbildung 4](#)).

**18** Zur Erleichterung einer schnellen Annahme der Rechtsakte stimmten der Rat und das Parlament zu, die Vorschläge der Kommission ohne Änderungen anzunehmen, und nutzten bestimmte beschleunigte Verfahren, wie die Fernabstimmung. Um eine Verlangsamung des Verfahrens durch Änderungen an dem Legislativvorschlag zu vermeiden, ersuchten sie um zusätzliche Maßnahmen im Wege des CRII+-Pakets statt Änderungen an dem ursprünglichen CRII-Vorschlag vorzunehmen.

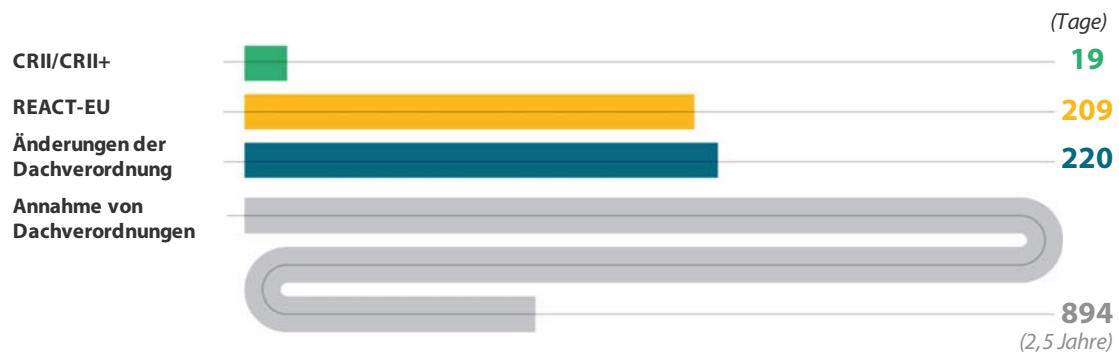
**19** Anfang April 2020, als sich die langfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Krise bereits abzeichneten, begann die Kommission mit der Ausarbeitung eines 807 Milliarden Euro umfassenden Aufbaupakets auf EU-Ebene: NextGenerationEU (NGEU). Die Kommission beschloss, in dieses Paket zusätzliche Mittel für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 aufzunehmen, um den Mitgliedstaaten Mittel über die bestehenden Programme schneller bereitzustellen. Die Kommission erarbeitete den Vorschlag zur Erhöhung der Mittel für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020, der später als REACT-EU bezeichnet wurde, Anfang April 2020 innerhalb von einer Woche. Der Vorschlag wurde am 28. Mai 2020 nach Fertigstellung des gesamten NGEU-Pakets vorgelegt.

**20** Die gesetzgebenden Organe nahmen die REACT-EU-Verordnung sieben Monate später, am 23. Dezember 2020, nach einer Reihe von Änderungen am ursprünglichen

Vorschlag der Kommission förmlich an. Die Annahme von REACT-EU nahm erheblich mehr Zeit in Anspruch als diejenige von CRII und CRII+, da REACT-EU Teil des neuen Instruments NGEU ist, das insgesamt mehr als 800 Milliarden Euro umfasst ([Kasten 1](#)).

**21** Dennoch entsprach der für die Annahme von REACT-EU benötigte Zeitraum dem durchschnittlichen Zeitraum für andere Änderungen der Dachverordnungen in den vergangenen beiden Programmplanungszeiträumen, obgleich der Umfang der anderen Änderungen begrenzter war. Zum Vergleich: Bei den drei letzten Dachverordnungen dauerte es durchschnittlich zweieinhalb Jahre, bis sie angenommen wurden (siehe [Abbildung 4](#)).

#### **Abbildung 4 – Zur Annahme von Rechtsakten im Bereich der Kohäsionspolitik benötigte Zeit in den Zeiträumen 2007–2013 und 2014–2020**



*Hinweis:* Die Zahl der Tage entspricht der Zeit zwischen der Vorlage des Vorschlags der Kommission und seiner Annahme durch die beiden gesetzgebenden Organe als Durchschnitt für jede Kategorie, mit Ausnahme von REACT-EU, für das es nur einen einzigen Gesetzgebungsakt gab. Der Durchschnitt für die Annahme von Dachverordnungen schließt auch die Dachverordnung 2021–2027 ein.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von EUR-Lex.

**Die Kommission passte die Kohäsionspolitik an, um die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu unterstützen**

**22** Mit CRII und CRII+ wurden gezielte Anpassungen einiger Vorschriften der Kohäsionspolitik für eine unmittelbare Krisenreaktion vorgenommen (siehe [Anhang I](#)). Durch die Maßnahmen wurde Liquidität bereitgestellt sowie für Flexibilität und eine Vereinfachung gesorgt, um die Nutzung nicht in Anspruch genommener Mittel für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 zu erleichtern. Außerdem wurden durch diese Maßnahmen für 2020 einige der Hauptmerkmale der Kohäsionspolitik geändert, darunter ihr Schwerpunkt auf weniger entwickelten Regionen und die EU-Kofinanzierung. Die Kommission betrachtete dies als akzeptabel, da die Umsetzung im

siebten Jahr des Programmplanungszeitraums bereits weit fortgeschritten war. Die meisten CRII/CRII+-Maßnahmen sind nicht auf die Reaktion auf die COVID-19-Pandemie beschränkt, sondern können für alle Vorhaben genutzt werden, wodurch den nationalen Behörden ein großer Ermessensspielraum eingeräumt wird.

**23** Da durch CRII/CRII+ die Mittel nicht aufgestockt wurden, konnten manche Verwaltungsbehörden keine erheblichen Änderungen ihrer Programme vornehmen, weil sie nahezu ihre gesamte Zuweisung für den Zeitraum 2014–2020 bereits für die Begünstigten gebunden hatten. Ein Viertel der Teilnehmer an der Umfrage des Hofes gab an, dass sie die Flexibilitätsregelungen im Rahmen von CRII/CRII+ für die von ihnen verwalteten Programme nicht genutzt hatten, und für 78 % der Teilnehmer war dies darauf zurückzuführen, dass sie die Mittel bereits gebunden hatten; knapp die Hälfte derjenigen, die die Flexibilitätsregelungen im Rahmen von CRII/CRII+ in Anspruch genommen hatten, gab an, dass sie dennoch nur über einen begrenzten Handlungsspielraum verfügten, da ein Großteil der Mittel bereits gebunden war.

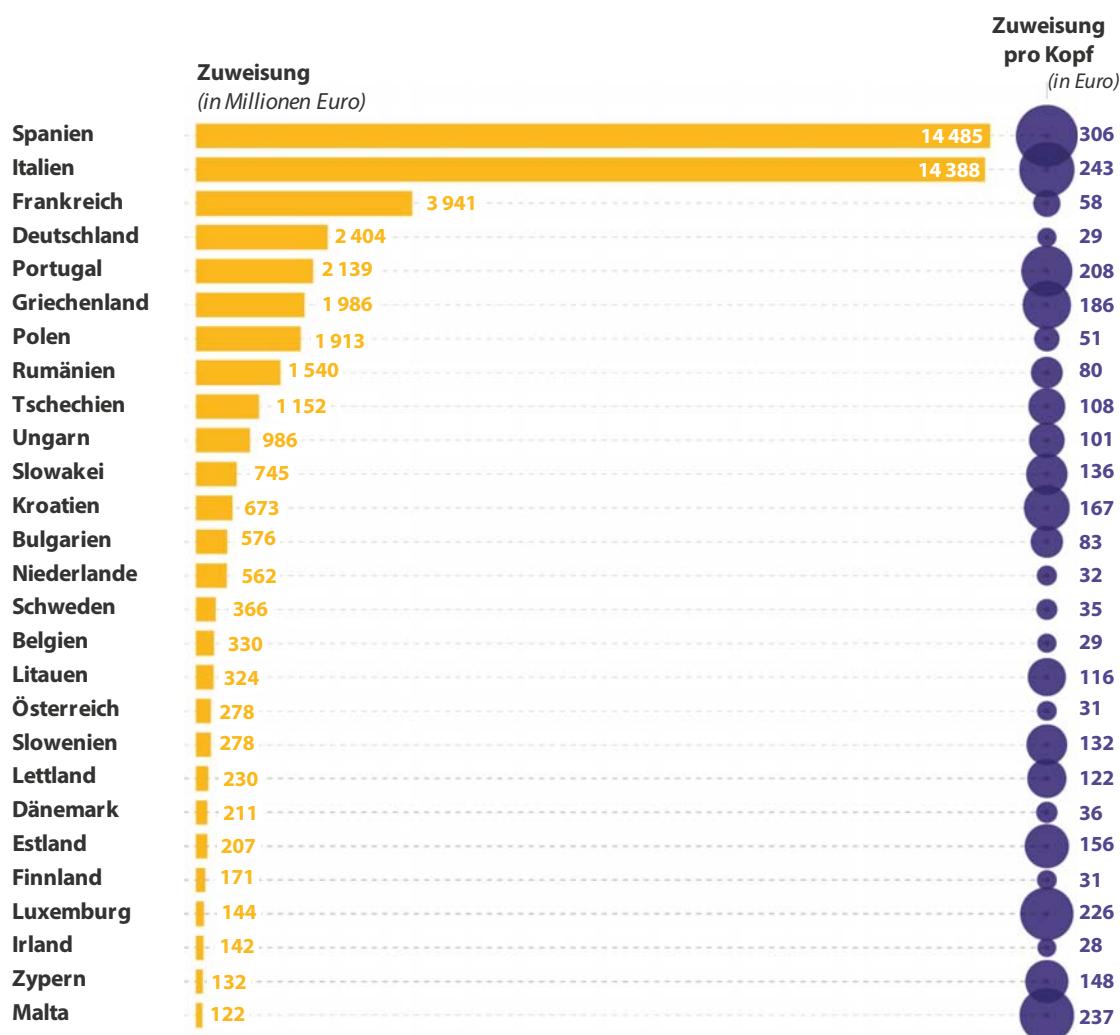
**24** Die parallelen Verhandlungen über das Gesetzgebungspaket zur Kohäsionspolitik des Zeitraums 2021–2027 hatten Einfluss auf die Wahl einiger CRII/CRII+-Maßnahmen, da es die Kommission vermeiden wollte, in manchen Bereichen Präzedenzfälle zu schaffen. Daher beschloss sie, weder einen zusätzlichen Vorschuss bereitzustellen noch den auf Zwischenzahlungen angewandten Einbehalt aufzuheben oder die Vorschriften für die Aufhebung von Mittelbindungen zu lockern.

**25** REACT-EU soll ein kurz- und mittelfristiges Instrument für die Krisenbewältigung und für Aufbaumaßnahmen sein (siehe *Anhang I*). Im Gegensatz zu den traditionellen Mitteln der Kohäsionspolitik bietet REACT-EU den Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum bei der Zuweisung der zusätzlichen Mittel zwischen dem EFRE und dem ESF, zwischen Regionen und zwischen unterschiedlichen Arten von förderfähigen Investitionen. Ferner können sie die REACT-EU-Mittel auch zur Unterstützung des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen einsetzen. REACT-EU stellt somit eine erhebliche Abweichung von den traditionellen Vorschriften für die Fonds der Kohäsionspolitik und vom üblichen Schwerpunkt der Kohäsionspolitik auf der Verringerung regionaler Unterschiede dar.

**26** Die Mittel aus REACT-EU wurden den Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer Methodik zugewiesen, die sich von dem für die traditionellen Mittel der Kohäsionspolitik verwendeten Verfahren unterscheidet. Während Letzteres hauptsächlich die Unterschiede zwischen den Regionen widerspiegelt, werden bei REACT-EU nur nationale Daten über die Lage vor der Pandemie und über die

wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise auf die Mitgliedstaaten berücksichtigt. Spanien und Italien, denen jeweils Mittel in Höhe von mehr als 14 Milliarden Euro zugewiesen wurden, sind bei Weitem die beiden größten Empfänger; zusammen entfallen auf sie 57 % der gesamten Mittel. **Abbildung 5** zeigt die Zuweisung nach Mitgliedstaat und pro Kopf innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten.

**Abbildung 5 – Zuweisungen im Rahmen von REACT-EU nach Mitgliedstaat**



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

**27** Infolge der zeitlichen Planung wurde im Rahmen von REACT-EU in den meisten Mitgliedstaaten praktisch eine "Brückenfinanzierung" für die Finanzierungslücke zwischen 2021 und 2023 bereitgestellt, die durch die erheblichen Verzögerungen beim Beginn der Programme der Kohäsionspolitik des Zeitraums 2021–2027 entstand (siehe **Kasten 2**).

**Die Änderungen der Rechtsvorschriften haben möglicherweise einige der bereits vor der Krise bestehenden Herausforderungen im Bereich der Kohäsionspolitik verschärft sowie zusätzliche Herausforderungen geschaffen**

**28** Während mit CRII/CRII+ zeitnahe Änderungen am Rechtsrahmen vorgenommen wurden, die zu mehr Flexibilität beim Einsatz der Fonds der Kohäsionspolitik führten, wurden im Rahmen von REACT-EU auch erhebliche zusätzliche Mittel bereitgestellt, wodurch sich die Herausforderungen der Mitgliedstaaten bei der Nutzung der Kohäsionsmittel erhöhten.

**Durch die Maßnahmen wird die Nutzung der EU-Mittel erleichtert, die zusätzlichen Mittel können jedoch die Schwierigkeiten bei der Mittelausschöpfung und den Ausgabendruck verstärken**

**29** Die COVID-19-Pandemie und die zur deren Eindämmung ergriffenen gesundheitspolitischen Maßnahmen, wie landesweite Ausgangsbeschränkungen, beeinflussten die reguläre Durchführung der Programme des Zeitraums 2014–2020. Fast alle Teilnehmer an der Umfrage des Hofes gaben an, dass die Pandemie Auswirkungen auf die Durchführung ihrer Programme hatte, wobei 81 % von Verzögerungen bei den Projekten und 29 % von der Streichung von Projekten, häufig aufgrund von wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Begünstigten, berichteten.

**30** Ziel von CRII und CRII+ und insbesondere der Bestimmungen, die eine EU-Kofinanzierung in Höhe von 100 % vorsehen und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen, die Mittel neu zuzuweisen, war es, den Druck auf die nationalen Haushalte zu verringern. Infolge dieser Maßnahmen lagen 2020 die Ausgaben der Mitgliedstaaten im Rahmen der Kohäsionspolitik 10 % über der Höhe der vor der Pandemie vorgesehenen Mittel<sup>10</sup>. Bis Ende 2021 hatten die Mitgliedstaaten durchschnittlich 69 % der ihnen zugewiesenen Mittel für den Zeitraum 2014–2020 (ohne REACT-EU) ausgegeben, gegenüber nur 37 % bis Ende 2019 (siehe *Abbildung 7*). Durch CRII/CRII+ wurde also die durch die Pandemie verursachte langsamere Durchführung mehr als ausgeglichen.

**31** Gleichzeitig wurden im Rahmen von REACT-EU viele zusätzliche Mittel bereitgestellt, die innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums, nämlich bis Ende 2023,

---

<sup>10</sup> Der [Berichtigungshaushaltsplans Nr. 6](#) (Endgültiger Erlass (EU, Euratom) 2020/1672, ABI. L 380/1) wurde angenommen, um den zusätzlichen Bedarf zu decken, und hatte eine Erhöhung der Mittel für Zahlungen des Jahres 2020 im Bereich Kohäsion von 5 Milliarden Euro zum Gegenstand.

ausgegeben werden müssen. Dies stellt für eine Reihe von Mitgliedstaaten wahrscheinlich eine Herausforderung dar, da die Kohäsionspolitik traditionell mit einer langfristigen Planung und einer langsamen Mittelausschöpfung einhergeht. Zum 30. Juni 2022 – also eineinhalb Jahre nach dem Start von REACT-EU – hatten einige Mitgliedstaaten noch umfangreiche Mittel zu programmieren, wie etwa Irland und Portugal mit 38 % bzw. 25 % an nicht programmierten Mitteln. Zu diesem Zeitpunkt waren nur 24 % der Mittel aus REACT-EU an die Mitgliedstaaten ausgezahlt. Etwa zwei Drittel davon waren als Vorschuss gezahlt worden, und beim verbleibenden Teil handelte es sich um Ausgaben, die bereits entstanden und abgerechnet worden waren. Wie der Hof bereits früher ausgeführt hatte, besteht das Risiko einer überstürzten Ausgabe der verfügbaren Mittel vor Ende der Frist, was möglicherweise dazu führt, dass leistungsbezogenen Aspekten und Kosten-Nutzen-Erwägungen zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet wird<sup>11</sup>.

**32** Folgende Faktoren tragen dazu bei, dass sich die Herausforderungen hinsichtlich der Verausgabung der REACT-EU-Mittel bis Ende 2023 verstärken:

- die Höhe der Zuweisungen aus REACT-EU für einige Mitgliedstaaten. Auf EU-Ebene werden durch REACT-EU zusätzliche Mittel in Höhe der für ein Jahr des Zeitraums 2014–2020 vorgesehenen Mittel der Kohäsionspolitik bereitgestellt. Allerdings unterscheidet sich die Situation zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten aufgrund der unterschiedlichen Verfahren für die Mittelzuweisung erheblich. Beispielsweise entspricht bei fünf Mitgliedstaaten die Zuweisung aus REACT-EU der Höhe von mehr als drei zusätzlichen Jahren an Mitteln der Kohäsionspolitik (siehe **Abbildung 6**).
- Einige Mitgliedstaaten sehen sich Schwierigkeiten bei der Verausgabung der verfügbaren EU-Mittel gegenüber. Zu Beginn von REACT-EU im Januar 2021 entsprachen die zusätzlichen Mittel im Durchschnitt einer Erhöhung von 32 % der noch an die Mitgliedstaaten zu zahlenden Beträge. Einige der am schwersten von der COVID-19-Pandemie betroffenen Mitgliedstaaten wiesen zudem vor der Pandemie die niedrigsten Ausschöpfungsquoten des Programmplanungszeitraums 2014–2020 auf. Bis Ende 2019 hatten etwa Italien und Spanien, die beiden größten Empfänger von REACT-EU-Mitteln, nur 29 %

---

<sup>11</sup> [Sonderbericht 17/2018: "Die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten während der letzten Jahre der Programme 2007–2013 halfen gegen niedrige Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert"](#), Ziffer 87, und [Stellungnahme 03/2020](#), Kasten 1.

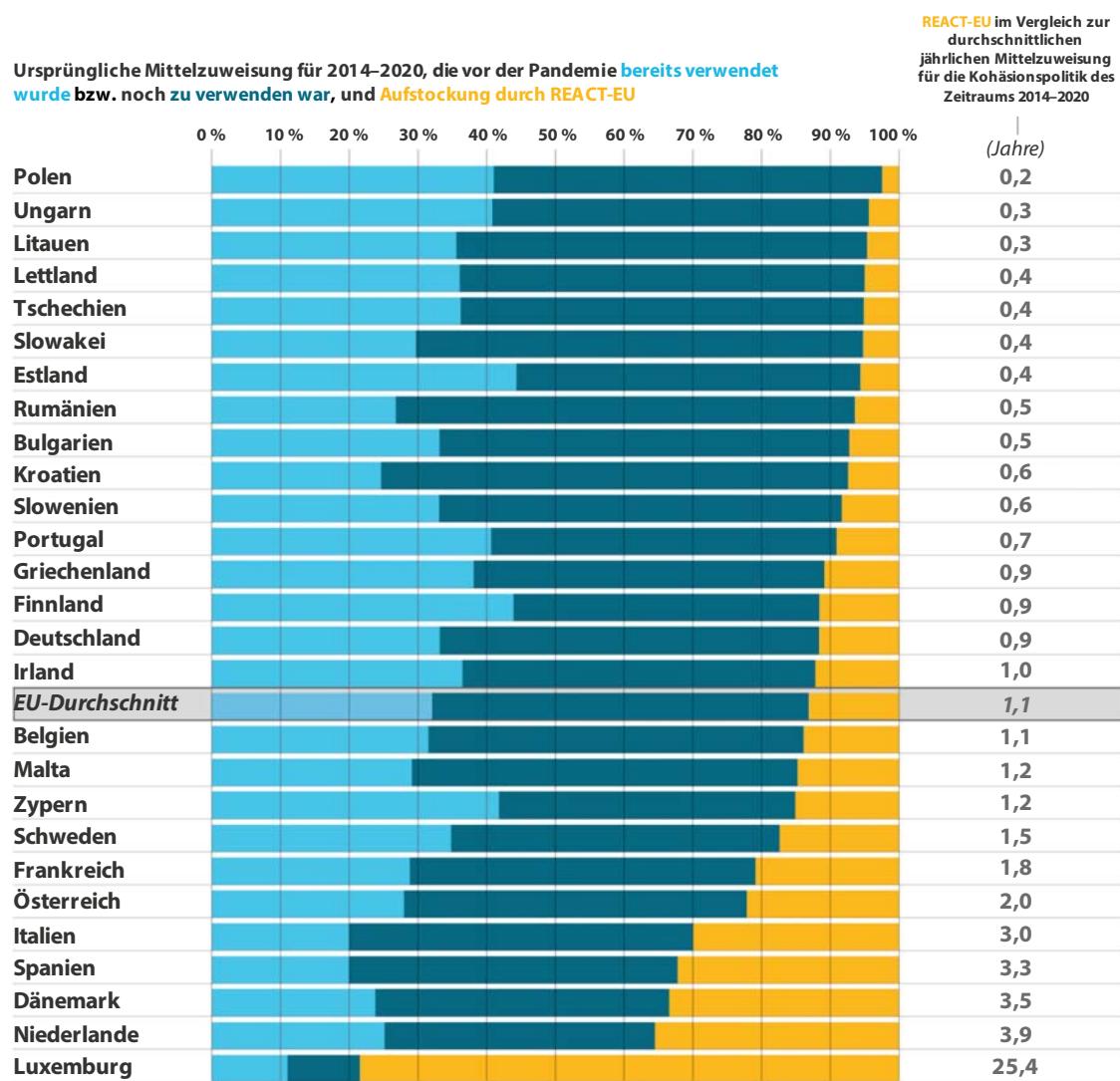
ihrer Mittel für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 genutzt, gegenüber einem EU-Durchschnittswert von 37 % (siehe *Abbildung 7*).

- Die erheblichen Mittel der ARF müssen die Mitgliedstaaten parallel bis 2026 ausgeben (siehe *Abbildung 8*). Hier sind wiederum Spanien und Italien die wichtigsten Empfänger der Mittel. Der Hof wies auf die Herausforderungen hin, die mit den hohen Beträgen aus der ARF hinsichtlich der Verausgabung der Mittel für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2021–2027 entstehen<sup>12</sup>. Ähnliche Schwierigkeiten können in bestimmten Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Mittel aus REACT-EU auftreten, da sich der Förderzeitraum mit dem Beginn des Förderzeitraums der ARF überschneidet.

---

<sup>12</sup> Analyse 01/2023, Ziffern 53–54.

**Abbildung 6 – REACT-EU und ursprüngliche Mittelzuweisungen für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020**



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

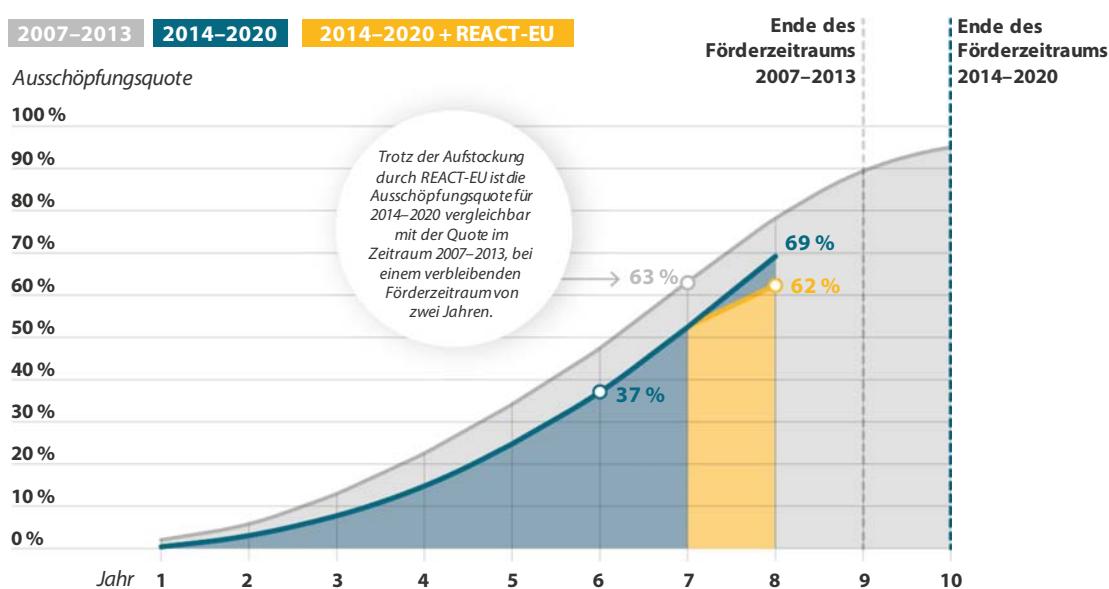
**33** Gleichzeitig dürfte die Nutzung der Mittel aus REACT-EU durch eine Reihe von Faktoren erleichtert werden:

- Die Vorschriften zu REACT-EU beinhalten eine große Flexibilität bei der Programmplanung, und es ist keine nationale Kofinanzierung vorgeschrieben.
- Vor den Aufstockungen aus REACT-EU meldeten die meisten Mitgliedstaaten der Kommission, dass sie über eine tragfähige Projektpipeline für eine Finanzierung im Rahmen ihrer Programme des Zeitraums 2014–2020 verfügten, wobei zwei Drittel mögliche Projekte ermittelt hatten, die über ihre Mittelzuweisung hinausgingen.

- Die Herausforderung bei der Verwendung der EU-Mittel ist möglicherweise in Mitgliedstaaten, in denen die Mittel der Kohäsionspolitik nur einen kleinen Teil der gesamten öffentlichen Investitionen ausmachen<sup>13</sup>, weniger groß.

**34** Ende 2021 betrug die Ausschöpfungsquote des Zeitraums 2014–2020 trotz der zusätzlichen Mittel aus REACT-EU 62 %, was mit der Ausschöpfungsquote des Zeitraums 2007–2013 zum entsprechenden Zeitpunkt – nämlich zwei Jahre vor Ende des Förderzeitraums – vergleichbar ist (siehe [Abbildung 7](#)).

**Abbildung 7 – Ausschöpfungsquoten der Kohäsionspolitik nach Jahr der Programmplanung: Zeitraum 2014–2020 gegenüber Zeitraum 2007–2013**



*Hinweis:* Im Programmplanungszeitraum 2014–2020 konnten die Mitgliedstaaten die Finanzmittel eines bestimmten Jahres innerhalb von drei Jahren ( $n+3$ ) verwenden, während sie im Programmplanungszeitraum 2007–2013 diese innerhalb von zwei Jahren ( $n+2$ ) in Anspruch nehmen mussten. Die Mittel gehen verloren, wenn sie nicht innerhalb dieses Zeitraums verwendet werden.

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

**Durch die Maßnahmen erhöhte sich der Verwaltungsaufwand für die Verwaltungsbehörden, wodurch sich der Beginn der Programme des Zeitraums 2021–2027 weiter verzögerte**

**35** Die Verwendung der Mittel der Kohäsionspolitik wird häufig als komplex und mit unzureichender Rechtssicherheit und einem hohen Verwaltungsaufwand für die

---

<sup>13</sup> [Jahresbericht 2016](#), Kapitel 2 "Haushaltsführung und Finanzmanagement", Ziffern 2.24–2.25, und Analyse 01/2023, Ziffer 53.

Verwaltungsbehörden und Begünstigten einhergehend betrachtet<sup>14</sup>. Mit CRII/CRII+ wurde eine große Zahl an Maßnahmen eingeführt, die eine umfangreiche Neuprogrammierung von Mitteln ermöglichen; zudem machte die Aufstockung im Rahmen von REACT-EU eine schnelle Programmplanung für einen hohen Betrag an neuen Mitteln erforderlich. Dadurch erhöhte sich natürlich der von den Verwaltungsbehörden zu bewältigende Verwaltungsaufwand.

**36** Nach Angaben der Kommission hatte die Einführung von CRII/CRII+ und von REACT-EU zur Folge, dass sowohl die Kommission als auch die Verwaltungsbehörden ihr Hauptaugenmerk auf die Programme des Zeitraums 2014–2020 legten, was zulasten der Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarungen und Programme des Zeitraums 2021–2027 ging. Zudem räumten die Verwaltungsbehörden der Vorbereitung und Verwendung der Mittel aus REACT-EU Vorrang gegenüber den Mitteln des Zeitraums 2021–2027 ein, was sowohl auf den kurzen Durchführungszeitraum als auch die attraktiveren Bedingungen zurückzuführen war. Dies trug dazu bei, dass zu Beginn des Zeitraums 2021–2027 erhebliche Verzögerungen auftraten (siehe *Kasten 2*).

---

<sup>14</sup> Themenpapier 2018: "Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020", Ziffern 18 und 61.

## Kasten 2

### Verspäteter Beginn der Programme des Zeitraums 2021–2027

Auch wenn Verzögerungen zu Beginn von Programmplanungszeiträumen nicht neu sind<sup>15</sup>, traten bei den kohäsionspolitischen Programmen des Zeitraums 2021–2027 deutlich größere Verzögerungen auf als in früheren Zeiträumen. Bis zum Ende des ersten Jahres des Zeitraums 2021–2027 wurden keine Programme angenommen, während sich die Quote der angenommenen Programme für die Zeiträume 2014–2020 und 2007–2013 in der entsprechenden Phase auf 56 % bzw. 95 % belief. Bis Ende Juni 2022 waren nur 12 % der für den Zeitraum 2021–2027 geplanten Programme angenommen worden, und zwar Programme in fünf Mitgliedstaaten und interregionale Programme.

Neben CRII/CRII+ und REACT-EU war die sehr späte Annahme des Legislativpakets<sup>16</sup> ein weiterer Faktor, der zu den Verzögerungen beitrug.

### Für die parallele Nutzung unterschiedlicher Finanzierungsquellen sind zusätzliche Koordinierungsbemühungen erforderlich

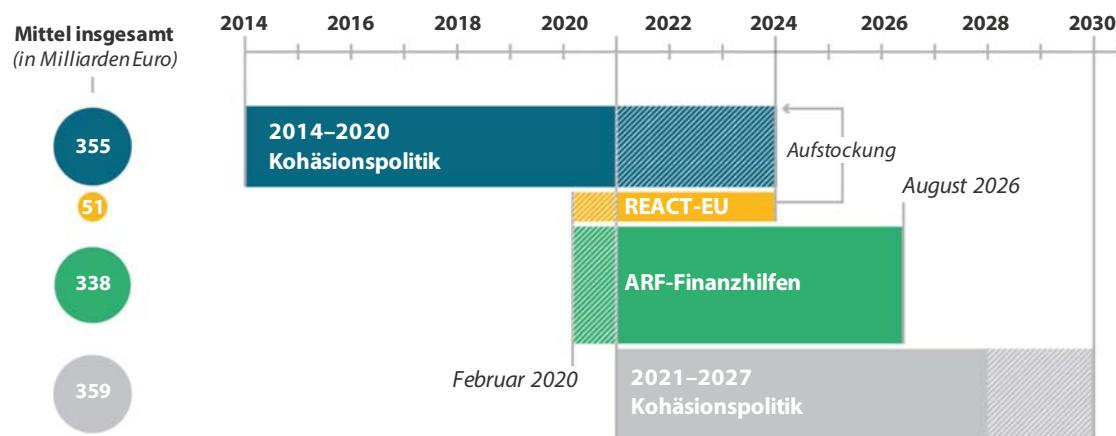
**37** Der Förderzeitraum für den Zeitraum 2014–2020, der auch für die im Rahmen von CRII/CRII+ umprogrammierten Mittel und die Aufstockung durch REACT-EU gilt, überschneidet sich nicht nur mit dem Zeitraum 2021–2027, sondern auch mit dem der ARF, wie in *Abbildung 8* veranschaulicht wird.

---

<sup>15</sup> Sonderbericht 17/2018, Kasten 2.

<sup>16</sup> Sonderbericht 17/2018, Ziffern 16 und 18.

**Abbildung 8 – Förderzeiträume der Programme der Kohäsionspolitik und der ARF**

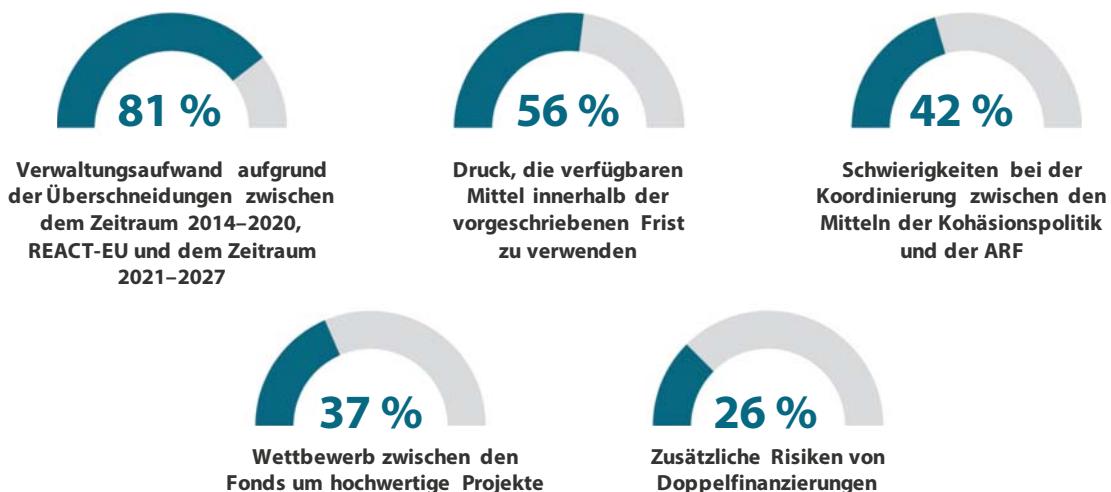


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Dachverordnungen für 2014–2020 und 2021–2027, der ARF-Verordnung und der REACT-EU-Verordnung.

**38** Die parallele Nutzung unterschiedlicher Finanzierungsquellen und die Notwendigkeit, diese zu koordinieren, ist ein weiterer Faktor, der den Verwaltungsaufwand der Mitgliedstaaten erhöht.

**39** Dies hatte auch eine Reihe von zusätzlichen Schwierigkeiten und Herausforderungen für die Verwaltungsbehörden zur Folge. **Abbildung 9** zeigt, wie die vom Hof befragten Verwaltungsbehörden den Umfang des Verwaltungsaufwands und die möglichen Folgen einschätzen. Die Mehrheit der Teilnehmer an der Umfrage des Hofes hat Bedenken hinsichtlich ihrer Kapazitäten für die Verwaltung mehrerer Finanzierungsquellen.

**Abbildung 9 – Schwierigkeiten bei der Koordinierung unterschiedlicher Finanzierungsquellen (gemäß den Antworten auf die Umfrage des Hofes)**



Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

**40** Der Hof hat bereits festgestellt, dass die ARF und die Fonds der Kohäsionspolitik Ähnlichkeiten aufweisen und ihre parallele Durchführung mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten sowie mit der Notwendigkeit verbunden ist, Komplementarität zu gewährleisten und das Risiko von Doppelfinanzierungen zu vermeiden<sup>17</sup>. Zwischen REACT-EU und der ARF ist der Bedarf an Koordinierung und Komplementarität sogar noch größer, da es sich bei beiden um Investitionsinstrumente handelt, die auf eine Förderung der Erholung und Resilienz der Mitgliedstaaten ausgerichtet sind. Bei beiden Instrumenten ist ein sehr großer Maßnahmenbereich vorgesehen; sie benötigen keine nationale Kofinanzierung, und die Mittel müssen innerhalb eines kurzen Zeitraums (bis Ende 2023 bzw. Mitte 2026) ausgegeben werden. Bei beiden beginnt der Förderzeitraum im Februar 2020, womit eine rückwirkende Finanzierung von Projekten möglich ist. Manche Mitgliedstaaten, wie Italien und Slowenien, stellten deshalb ihre nationalen Aufbau- und Resilienzpläne zusammen mit ihren REACT-EU-Programmen vor.

**Die Kommission unternahm Schritte, um dem erhöhten Risiko von Unregelmäßigkeiten und Betrug zu begegnen**

**41** Um ein Gleichgewicht herzustellen zwischen der für die Nutzung der Mittel vorgesehenen Flexibilität und der Notwendigkeit, den EU-Haushalt zu schützen, verzichtete die Kommission trotz des Drucks vonseiten einiger Mitgliedstaaten auf eine Lockerung der Vorschriften bezüglich der Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Die Ausnahmeregelung hinsichtlich der Stichprobenverfahren der Prüfbehörden stellte eine technische Lösung für das in der Praxis bestehende Problem der Fortsetzung der Prüftätigkeiten während der Pandemie dar. Der Hof weist darauf hin, dass im Vereinigten Königreich in einem Bericht eines parlamentarischen Unterausschusses darauf hingewiesen wurde, dass die Regierung zwar schnell reagiert habe, um wichtige Unterstützung bereitzustellen, und entschieden habe, bestimmte Kontrollen zu lockern oder zu ändern, dass dadurch aber das Betrugs- und Fehlerrisiko erheblich zugenommen habe<sup>18</sup>.

**42** Der Hof hat bereits hervorgehoben, dass die Flexibilität, die im Rahmen der Notfallmaßnahmen von CRII/CRII+ und REACT-EU vorgesehen ist, mit einem höheren Risiko von Unregelmäßigkeiten und Betrug einhergehen kann<sup>19</sup>. Diese Fragen sind Gegenstand der regulären Prüfungsarbeit des Hofes im Hinblick auf die Erstellung der

---

<sup>17</sup> Analyse 01/2023, Ziffer 11 und Ziffern 52–54.

<sup>18</sup> "Fraud and error", House of Commons, The Committee of Public Accounts, Ninth report of session 2021-22, 24. Juni 2021.

<sup>19</sup> Stellungnahme 03/2020 und Stellungnahme 04/2020.

jährlichen Zuverlässigkeitserklärung. Die Kommission aktualisierte ihre Risikoregister und nahm die Risiken im Zusammenhang mit Maßnahmen im Rahmen von CRII und REACT-EU, einschließlich Betrug, in diese auf. Sie teilte den Verwaltungsbehörden mit, dass diese ihre Bewertungen des Betrugsrisikos aktualisieren und ihre Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Rahmen von CRII/CRII+ und REACT-EU anpassen müssten; zudem schlug sie mögliche Maßnahmen zur Minderung der Risiken, einschließlich des Betrugsrisikos, vor.

### **Die zeitnahe Unterstützung der Mitgliedstaaten durch die Kommission trug dazu bei, die Genehmigung der Programmänderungen zu beschleunigen**

**43** Der Hof überprüfte, ob die den Mitgliedstaaten von der Kommission bereitgestellte Unterstützung die zeitnahe Inanspruchnahme von CRII/CRII+ und REACT-EU erleichterte und ob die Kommission Programmänderungen im Einklang mit den Rechtsvorschriften genehmigte.

### **Die Unterstützung der Kommission war zeitnah und wurde dem Bedarf der Mitgliedstaaten gerecht**

**44** Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung hat die Kommission eine Aufsichtsfunktion mit besonderen Überwachungs- und Durchsetzungsaufgaben inne. Die Aufsichtstätigkeiten der Kommission umfassen die Bereitstellung von Unterstützung für die Mitgliedstaaten, um für Rechtssicherheit zu sorgen, sie bei der korrekten Anwendung des EU-Rechts zu unterstützen und die Verwendung von EU-Mitteln zu erleichtern.

**45** Gleichzeitig mit dem Verfahren zur Annahme der CRII-Rechtsvorschriften begann die Kommission mit ihrer Unterstützung der Mitgliedstaaten. Zu dem Zeitpunkt, als sie ihren Vorschlag für die CRII veröffentlichte, setzte die Kommission eine Taskforce ein, in deren Rahmen EU-Beamte als Ansprechpartner für Fragen der Mitgliedstaaten benannt wurden. Anschließend ersuchte sie die Mitgliedstaaten, einen Ansprechpartner zu benennen, der als Bindeglied für CRII-bezogene Fragen der Verwaltungsbehörden fungieren sollte.

**46** Diese Fragen wurden in der Q&A-Datenbank zur CRII erfasst, einer Website mit den Antworten der Kommission auf Fragen zur Umsetzung von CRII und später CRII+, auf die alle Verwaltungsbehörden für den Zeitraum 2014–2020 Zugang hatten. Dieser offene Zugang war ein neues Konzept, da vor der Pandemie eine ähnliche Datenbank

nur intern für den Wissensaustausch zwischen den geografischen und politischen Referaten der Kommission verfügbar war. Die Kommission nutzte ihre Erfahrung mit der Q&A-Datenbank zur CRII, um ihren Ansatz für den Umgang mit Fragen im Zeitraum 2021–2027 anzupassen.

**47** Die Mitgliedstaaten übermittelten in den ersten beiden Tagen nach der Aktivierung der Datenbank 140 Fragen. Bis Ende April wurden über 400 Fragen gestellt, von denen 90 % bis Anfang Mai und 98 % bis Ende Juli beantwortet wurden. Im Gegensatz dazu gingen vor der Pandemie bei der Kommission rund 100 Fragen jährlich von den Verwaltungsbehörden ein. Um die hohe Zahl an Fragen zu bewältigen, setzte die Kommission für die Bearbeitung der Datenbank in den ersten beiden Monaten auch Personal von anderen Dienststellen ein. Alle Mitgliedstaaten gaben Fragen in die Datenbank ein, und mehr als 50 % der Fragen betrafen Aspekte der Förderfähigkeit und Programmänderungen (siehe [Abbildung 10](#)).

#### Abbildung 10 – Inhalt der Q&A-Datenbank zu CRII



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Q&A-Datenbank der Kommission zu CRII.

**48** Zusätzlich zu den Antworten in der Q&A-Datenbank zu CRII stellte die Kommission den Mitgliedstaaten weiterhin bilaterale Unterstützung über ihre geografischen Referate bereit. In Bezug auf REACT-EU erfolgte ausschließlich bilaterale Unterstützung, da hier weniger Dringlichkeit geboten war als bei CRII/CRII+ und die Kommission daher beschloss, das Konzept der Q&A-Datenbank nicht auszuweiten.

**49** Der Hof wies bereits darauf hin, dass die Förderfähigkeit bestimmter Vorhaben unterschiedlich ausgelegt werden kann<sup>20</sup>. In seiner Umfrage gaben 42 % der Befragten an, dass sie bezüglich der Nutzung der CRII/CRII+-Maßnahmen mit Rechtsunsicherheit konfrontiert gewesen seien. Die Umfrage zeigte jedoch auch, dass die Unterstützung der Verwaltungsbehörden durch die Kommission wirksam war: Über 90 % der Teilnehmer waren mit der Zeitnähe und dem Inhalt der zu CRII/CRII+ und REACT-EU erhaltenen Unterstützung zufrieden oder sehr zufrieden.

**Die Genehmigung der Programmänderungen durch die Kommission erfolgte im Rahmen von CRII, CRII+ und REACT-EU deutlich schneller als dies vor der Pandemie im Durchschnitt der Fall war**

**50** Die Umsetzung der meisten CRII/CRII+-Maßnahmen und die Programmplanung für die zusätzlichen Mittel aus REACT-EU machten Änderungen an den Programmen des Zeitraums 2014–2020 erforderlich. Mit Ausnahme von "nicht substanziellem Übertragungen"<sup>21</sup> waren für diese Änderungen Änderungsanträge der Mitgliedstaaten und die Genehmigung der Kommission erforderlich, um sicherzustellen, dass die vorgeschlagenen Änderungen mit den Rechtsvorschriften, den Zielen des Programms und der Gesamtstrategie der Kohäsionspolitik in Einklang stehen<sup>22</sup>.

**51** Bis Ende 2021 hatte die Kommission 351 Änderungen von operationellen Programmen im Rahmen von CRII/CRII+ für 271 der insgesamt 388 Programme der kohäsionspolitischen Förderung des Zeitraums 2014–2020 genehmigt, wobei bei einigen Programmen mehrere Änderungen erfolgten. Mit Ausnahme von Österreich und Finnland nahmen alle Mitgliedstaaten Programmänderungen im Rahmen von CRII/CRII+ vor. Bis Ende 2021 waren im Zusammenhang mit REACT-EU 188 genehmigte Programmänderungen und ein neues operationelles Programm in Deutschland zu verzeichnen.

**52** In der CRII- und in der CRII+-Verordnung ist keine Anforderung an die Kommission enthalten, Programmänderungen schneller als innerhalb der in der Dachverordnung

<sup>20</sup> Stellungnahme 03/2020, Ziffer 11.

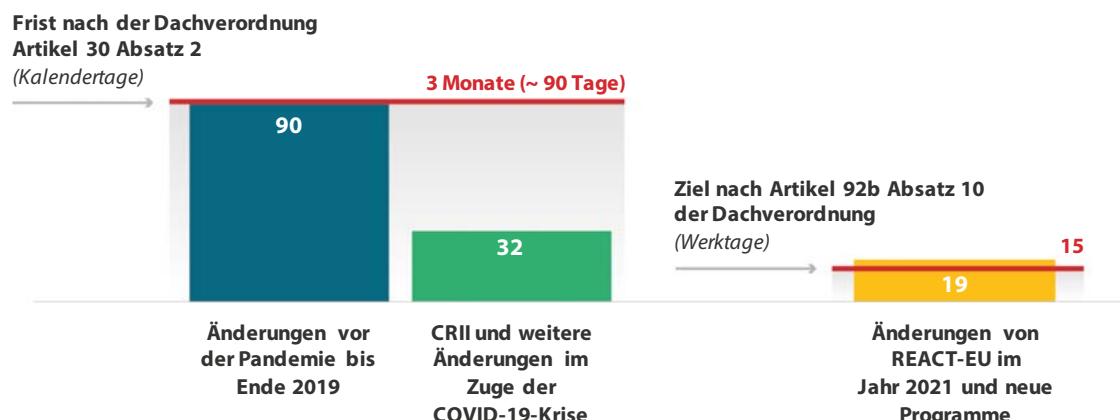
<sup>21</sup> Gemäß Artikel 30 Absatz 5 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#) handelt es sich bei Übertragungen auf eine andere Priorität desselben Fonds desselben Programms, die bis zu 8 % der ab dem 1. Februar 2020 für eine Priorität zugewiesenen Mittel, höchstens jedoch 4 % des Programmbudgets betreffen, um nicht substanzelle Übertragungen.

<sup>22</sup> Artikel 30 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#).

vorgeschriebenen Frist von drei Monaten zu genehmigen<sup>23</sup>. Die Kommission verpflichtete sich jedoch, bei der Ausarbeitung der CRII/CRII+-Änderungen mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten und diese Änderungen vorrangig zu genehmigen. Gemäß der REACT-EU-Verordnung hat die Kommission alles in ihrer Macht Stehende zu unternehmen, um jedes neue spezifische operationelle Programm oder jede Änderung eines bestehenden Programms binnen 15 Werktagen nach dessen bzw. deren Einreichung durch einen Mitgliedstaat zu genehmigen<sup>24</sup>.

**53** Anfang 2020 – vor der Pandemie – hatte die Kommission gerade damit begonnen, die in der Dachverordnung festgelegte Frist von drei Monaten für die Genehmigung von Änderungsanträgen einzuhalten. Für die Bearbeitung der Änderungsanträge im Rahmen von CRII/CRII+ und REACT-EU griff die Kommission auf ein Schnellverfahren zurück. Schlüsselemente dieses Verfahren waren ein stärkerer Schwerpunkt auf der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, um vorgeschlagene Änderungen zu klären und Fragen informell zu erörtern, eine Erhöhung der Zahl der Bediensteten in denjenigen Referaten, in denen es normalerweise zu Engpässen kommen würde, sowie interne Vereinbarungen, um Genehmigungszeiten zu verringern. Diese Schritte trugen dazu bei, die von der Kommission benötigte Zeit für die Genehmigung von Programmänderungen erheblich zu verringern (siehe [Abbildung 11](#)).

**Abbildung 11 – Für die Genehmigung von Programmänderungen im Rahmen von CRII/CRII+ und REACT-EU benötigte Zeit (Anzahl der Tage)**



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

**54** Die von der Kommission durchschnittlich benötigte Zeit von einem Monat für die Genehmigung von Änderungen im Rahmen von CRII/CRII+ ist deutlich kürzer als die in

<sup>23</sup> Artikel 30 Absatz 2 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#).

<sup>24</sup> Artikel 92b Absatz 10 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#).

der Verordnung festgelegte Frist von drei Monaten und die durchschnittlich benötigte Zeit für Genehmigungen vor der Pandemie. Dies steht auch im Einklang mit der Verpflichtung der Kommission, Änderungen im Rahmen von CRII Priorität einzuräumen. Für die Genehmigung von Programmänderungen im Rahmen von REACT-EU wurden durchschnittlich 19 Werkstage benötigt, also etwas mehr als das Ziel von 15 Werktagen.

### **Die Kommission führte die erforderlichen Kontrollen durch, diese wurden jedoch nicht immer gut dokumentiert**

**55** Die Kommission arbeitete interne Leitlinien für die an der Prüfung von Anträgen auf Programmänderungen beteiligten Bediensteten aus. Bei einer vom Hof durchgeführten Prüfung des Genehmigungsverfahrens anhand einer Stichprobe von Programmänderungen im Rahmen von CRII und REACT zeigte sich, dass die Kommissionsbediensteten diese Leitlinien eingehalten hatten, als sie kontrollierten, ob die Änderungen mit den Rechtsvorschriften in Einklang stehen und hinreichend begründet sind und ob dabei leistungsbezogene Aspekte berücksichtigt wurden, wie gegebenenfalls die Anpassung oder Festlegung von Zielwerten für Indikatoren.

**56** Zudem nutzte die Kommission in den meisten Fällen Standard-Checklisten für die Bewertung der Qualität, um ihre Genehmigungstätigkeiten zu dokumentieren. Bei 19 der 25 vom Hof überprüften Änderungen wurden solche Standard-Checklisten für die Bewertung der Qualität verwendet. In den sechs Fällen, in denen die Checklisten nicht oder nicht vollständig eingesetzt wurden, dokumentierte die Kommission die vorgenommenen Tätigkeiten in anderen Dokumenten auf Ebene der geografischen Referate. Zwar ist die Verwendung von Checklisten für die Qualität keine rechtliche Anforderung, doch sind in Ermangelung eines Standardkonzepts für die Dokumentation kein vollständiger Überblick und keine umfassende Koordinierung möglich.

### **Die Maßnahmen ermöglichen es den Mitgliedstaaten, den Bereichen Gesundheitsversorgung, Beschäftigung und Unterstützung von Unternehmen erhebliche zusätzliche Mittel zuzuweisen**

**57** Der Hof untersuchte die Inanspruchnahme der Flexibilitätsregelungen im Rahmen von CRII/CRII+ und der Mittel aus REACT-EU auf EU-Ebene, um zu bestimmen, in welchem Umfang sie es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Mittel zur Bewältigung der COVID-19-Krise zuzuweisen.

## **Infolge von CRII/CRII+ haben die Mitgliedstaaten 10 % der Mittel für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 neu zugewiesen**

**58** Zum 31. Dezember 2021 hatten die Mitgliedstaaten 35 Milliarden Euro zwischen und innerhalb von Investitionsbereichen übertragen<sup>25</sup>. Dies entspricht 10 % des Gesamtbetrags der im Rahmen der Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 zugewiesenen Mittel und stellt angesichts des Ausbruchs der Pandemie im siebten Jahr des Förderzeitraums einen erheblichen Anteil dar.

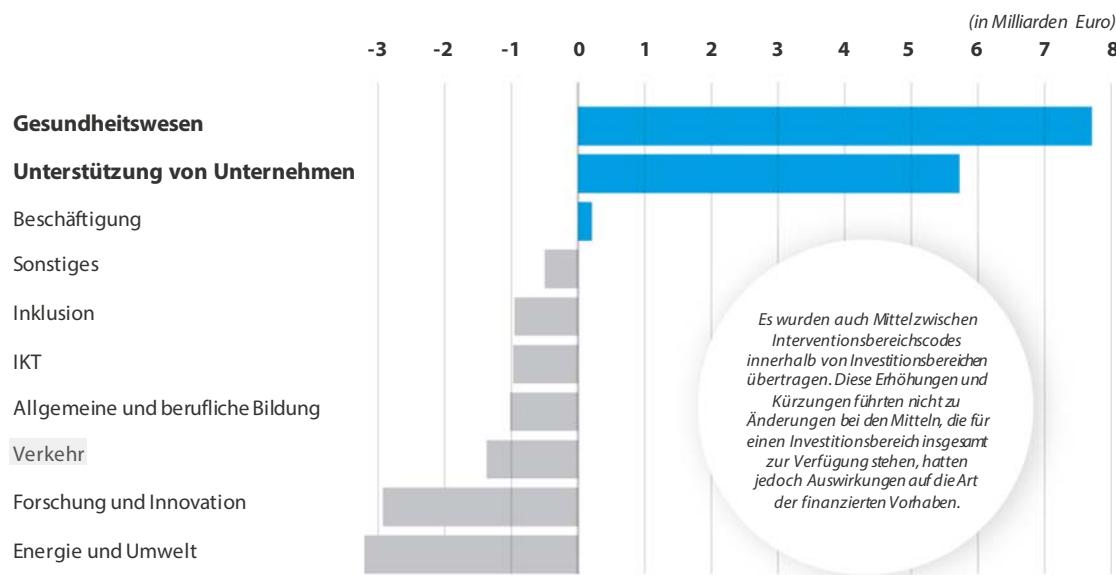
**59** Die Höhe der Übertragungen unterscheidet sich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich. Dies ist auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen, darunter die nationale Politik und die Investitionsstrategien der Mitgliedstaaten, der Gesamtbetrag der ihnen zugewiesenen Mittel der Kohäsionspolitik und der noch zur Verfügung stehende Betrag. Insgesamt wurden bei 74 % der Programme des Zeitraums 2014–2020 Übertragungen im Rahmen von CRII/CRII+ vorgenommen. 11 Mitgliedstaaten übertrugen mehr als 10 % ihrer Zuweisungen für den Zeitraum 2014–2020 zwischen oder innerhalb von Investitionsbereichen, wobei sich in Irland der Anteil der Übertragungen auf 30 % belief.

**60** Die Mitgliedstaaten nutzten die CRII/CRII+-Maßnahmen, um Mittel hin zu Investitionen zur Bewältigung der Auswirkungen der Pandemie umzuschichten. Im Vergleich zu der Mittelzuweisung vor der Pandemie erhöhten sich die Mittel für Investitionen im Gesundheitswesen um 80 % (7,7 Milliarden Euro) und für die Unterstützung von Unternehmen um 16 % (5,7 Milliarden Euro). Die Mittel für Investitionen in IKT, Energie und Umwelt, Inklusion sowie Forschung und Innovation sanken um 5 % auf 8 % (insgesamt rund 8,1 Milliarden Euro). *Abbildung 12* zeigt die Nettoerhöhungen und -kürzungen der Mittel für die Investitionsbereiche seit Februar 2020.

---

<sup>25</sup> Der Hof gruppierte die 123 in der Verordnung (EU) Nr. 215/2014 festgelegten Interventionsbereichscodes in 10 Investitionsbereiche (12 im Fall von REACT-EU). Der Betrag von 35 Milliarden Euro entspricht dem Gesamtbetrag der Aufstockungen bei den Interventionsbereichscodes und wird durch entsprechende Kürzungen bei anderen Interventionsbereichscodes ausgeglichen.

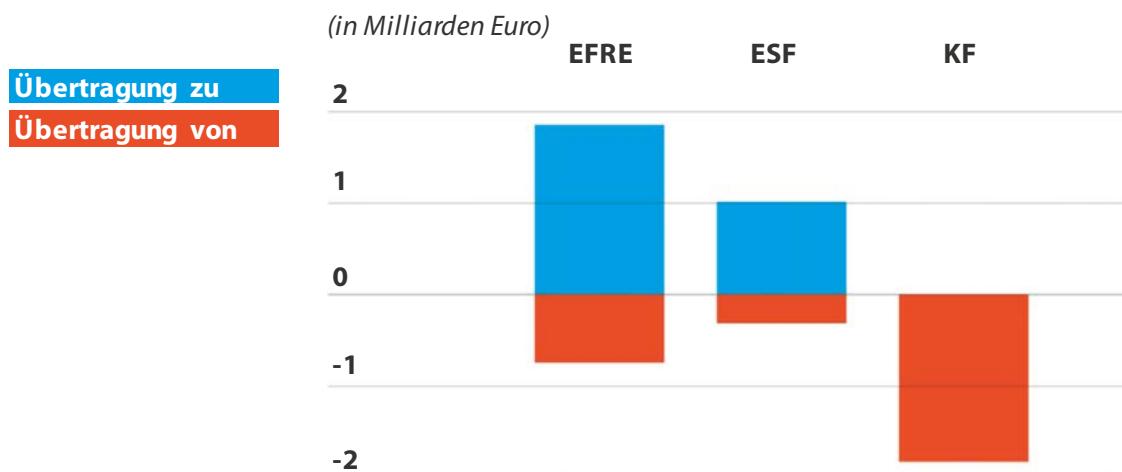
**Abbildung 12 – CRII/CRII+: Umschichtung von Mitteln zwischen Investitionsbereichen**



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

**61** Die Mittel wurden vom KF zum EFRE und ESF und auch hin zu stärker entwickelten Regionen und Übergangsregionen übertragen. 2020 nahmen zwei Drittel der Mitgliedstaaten (18 von 28) Übertragungen von Zuweisungen zwischen EFRE, ESF und KF vor. Manche Mitgliedstaaten wie Zypern, Griechenland und Kroatien übertrugen ihre gesamte oder nahezu ihre gesamte Zuweisung für 2020 aus dem KF. Infolge dieser Übertragungen stieg die Mittelzuweisung für 2020 für den EFRE und den ESF netto um rund 1,1 Milliarden Euro (3 %) bzw. 0,7 Milliarden Euro (5 %) und diejenige für den KF sank entsprechend um etwa 1,8 Milliarden Euro (18 %) (siehe **Abbildung 13**).

**Abbildung 13 – Übertragungen zwischen EFRE, ESF und KF**



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

**62** Im Zeitraum 2014–2020 hatten 16 Mitgliedstaaten mehr als eine Regionenkategorie. Etwa 80 % dieser Mitgliedstaaten (13 von 16) nahmen Übertragungen zwischen Regionenkategorien vor<sup>26</sup>. Manche Mitgliedstaaten wie Griechenland, Ungarn und Italien übertrugen wesentliche Beträge von weniger entwickelten Regionen zu stärker entwickelten Regionen und Übergangsregionen. Insgesamt stiegen die Mittelzuweisungen für stärker entwickelte Regionen und Übergangsregionen um 1,7 Milliarden Euro bzw. 82 Millionen Euro, während die Mittel für weniger entwickelte Regionen geringfügig um 5,6 Millionen Euro sanken und die restlichen Mittel aus dem KF stammen, der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten Unterstützung bietet.

**63** Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten infolge der Flexibilität bei der Umschichtung von Mitteln erhebliche Anpassungen an der Zuweisung ihrer Mittel der Kohäsionspolitik zwischen Investitionsbereichen, Fonds und Regionenkategorien vorgenommen haben. Insbesondere war es für die Mitgliedstaaten aufgrund der Aufhebung der Anforderungen an die thematische Konzentration einfacher, Mittel zwischen Vorhaben zu übertragen. Darüber hinaus konnten die Mitgliedstaaten von der erweiterten Förderfähigkeit von Vorhaben zur Stärkung der Krisenreaktionskapazitäten profitieren, auch für bereits abgeschlossene Projekte. Alle Teilnehmer an der Umfrage des Hofes gaben an, dass sie die Flexibilität bei der Programmplanung im Rahmen von CRII/CRII+ als nützlich (37 %) oder sehr nützlich (63 %) erachteten.

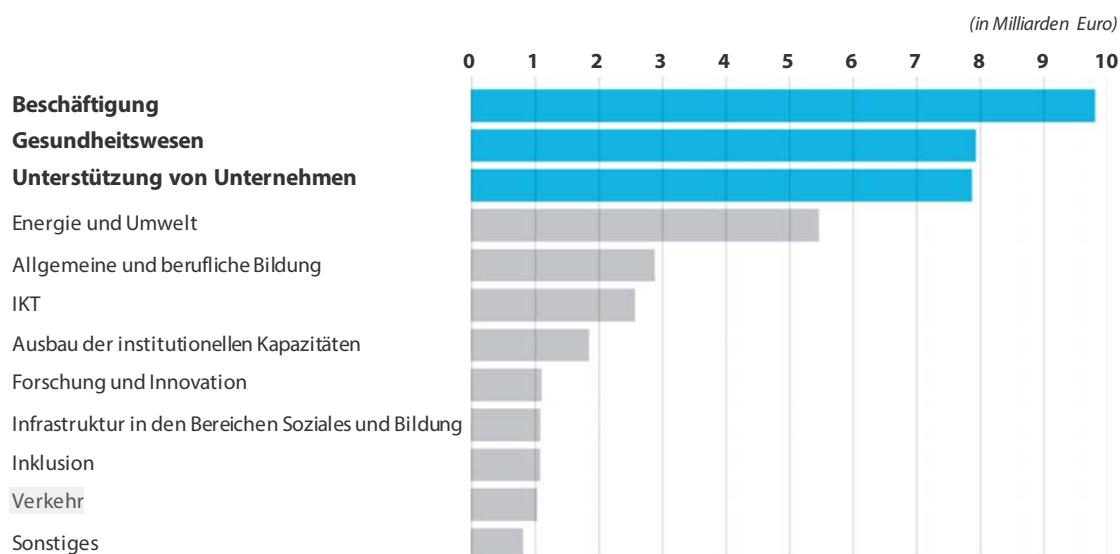
<sup>26</sup> Gemäß der Definition in Artikel 90 der Verordnung (EU) Nr.1303/2013.

**Die Programmplanung im Rahmen von REACT-EU war hauptsächlich auf Beschäftigung, das Gesundheitswesen und die Unterstützung für Unternehmen ausgerichtet, was größtenteils auch bei den Mittelumschichtungen im Rahmen von CRII/CRII+ der Fall war**

**64** Der Förderzeitraum im Rahmen von REACT-EU endet – wie derjenige für die Maßnahmen der Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 – am 31. Dezember 2023. Dadurch verringert sich der Spielraum der Mitgliedstaaten für die Nutzung dieser Mittel für langfristige Investitionen, für deren Ausarbeitung und Umsetzung mehr Zeit erforderlich ist. Bis 30. Juni 2022 hatten die Mitgliedstaaten 43,5 Milliarden Euro (86 %) der Mittel aus REACT-EU im Rahmen operationeller Programme des EFRE und des ESF zugewiesen, wobei 64 % auf den EFRE und 36 % auf den ESF entfielen. Dies entspricht in etwa der Aufteilung von 70 % zu 30 % im Zeitraum 2014–2020.

**65** Ein erheblicher Teil der Mittel aus REACT-EU wurde den Bereichen Beschäftigung (23 %), Gesundheitswesen (18 %) und Unterstützung von Unternehmen (18 %) zugewiesen (siehe **Abbildung 14**). Ein großer Teil (drei Viertel) der für die Unterstützung von Unternehmen verwendeten Mittel wurde für allgemeine produktive Investitionen – wie Betriebskapital – aufgewendet, während vor der Pandemie nur die Hälfte dieses Investitionsbereichs darauf entfiel. Insgesamt stellte der Hof große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zuweisung der Mittel fest. Manche Mitgliedstaaten legten den Schwerpunkt ihrer Zuweisung im Rahmen von REACT-EU vorwiegend auf einen Investitionsbereich, während andere Mitgliedstaaten ihre Mittel aus REACT-EU verschiedenen Investitionsbereichen zuwiesen.

**Abbildung 14 – REACT-EU: zusätzliche Mittel nach Investitionsbereich**



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

**66** Gemäß der REACT-EU-Verordnung<sup>27</sup> sollte REACT-EU mit 25 % der Gesamtmittelausstattung zu den Klimaschutzz Zielen beitragen, auch wenn dies keine rechtliche Anforderung ist. Bis Ende Juni 2022 wurden jedoch nur rund 15 % (6,6 Milliarden Euro) der zugewiesenen Mittel aus REACT-EU für Investitionen vorgesehen, die voraussichtlich zu den Klimaschutzz Zielen beitragen. Der Beitrag der Mittel aus REACT-EU, die Programmen im Rahmen des EFRE oder ESF zugewiesen wurden, zu den Klimaschutzz Zielen beläuft sich auf 21,6 % bzw. 3,5 %. Der Hof erachtet es als unwahrscheinlich, dass die Erwartung von 25 % erfüllt wird, da bis Juni 2022 bereits 86 % der Mittel aus REACT-EU verplant waren.

**Die durch CRII+ gebotene Flexibilität führte zu Einsparungen für die Haushalte der Mitgliedstaaten in Höhe von knapp 13 Milliarden Euro, hatte jedoch auch niedrigere Finanzmittel insgesamt für Investitionen im Rahmen der Kohäsionspolitik zur Folge**

**67** Für das am 30. Juni 2021 endende Geschäftsjahr nutzten 18 Mitgliedstaaten die Flexibilität im Rahmen von CRII/CRII+, um bei knapp der Hälfte der Programme des Zeitraums 2014–2020 den Kofinanzierungssatz auf 100 % zu erhöhen. Gestützt auf die Berechnungen der Kommission bedeutete dies, dass diese Mitgliedstaaten zusätzlich zu ihrer regulären Kofinanzierung zusätzliche EU-Mittel in Höhe von 12,9 Milliarden Euro geltend machen konnten. Dies entspricht 11 % der 2020 und 2021 geltend gemachten Zahlungen bzw. 3,6 % der gesamten Mittelzuweisung für die Kohäsionspolitik. Für manche Mitgliedstaaten hatte dies erhebliche Auswirkungen (siehe [Kasten 3](#)).

---

<sup>27</sup> Verordnung (EU) 2020/2221, Erwägungsgrund 6.

### Kasten 3

#### **Einsparungen in den Haushalten der Mitgliedstaaten infolge der durch CRII+ ermöglichten EU-Kofinanzierung von 100 %**

Irland machte einen zusätzlichen Betrag in Höhe von 230 Millionen Euro geltend, der mehr als einem Fünftel (22,5 %) der gesamten Mittelzuweisung für das Land im Zeitraum 2014–2020 und knapp 40 % seiner Ende 2019 nicht in Anspruch genommenen Mittel entsprach.

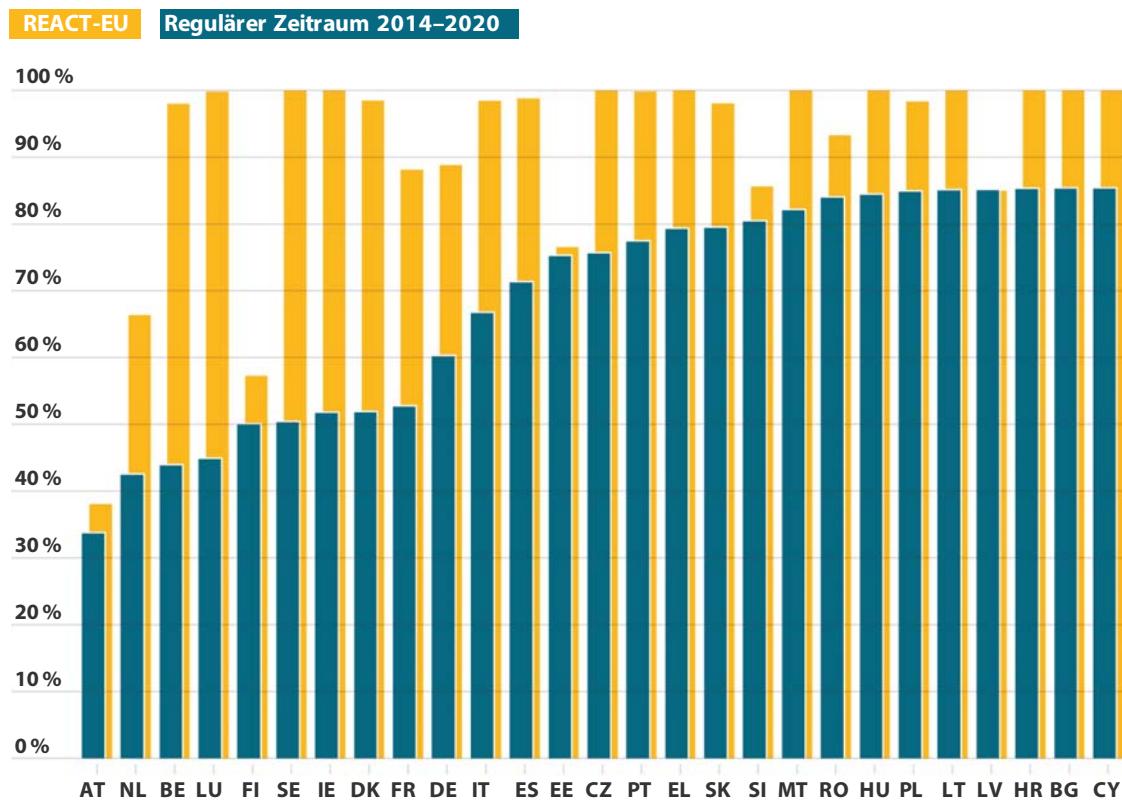
Italien und Spanien machten zusätzliche Beträge in Höhe von 3,4 Milliarden Euro bzw. 2,7 Milliarden Euro geltend; dies entsprach rund 10 % bzw. 9 % der Mittelzuweisung der beiden Länder für den Zeitraum 2014–2020 sowie 14 % bzw. 13 % ihrer Ende 2019 nicht in Anspruch genommenen Mittel.

**68** Für Mittel aus REACT-EU konnten die Mitgliedstaaten einen Kofinanzierungssatz von bis zu 100 % wählen. Mit Ausnahme von Lettland nutzten alle Mitgliedstaaten für die Mittel aus REACT-EU einen höheren Kofinanzierungssatz als im Durchschnitt des Zeitraums 2014–2020. Insgesamt war ein Anstieg des Kofinanzierungssatzes von 74 % auf 95 %<sup>28</sup> zu verzeichnen. Zwei Drittel (18 von 27) der Mitgliedstaaten wählten einen Kofinanzierungssatz im Bereich zwischen 98 % und 100 % (siehe [Abbildung 15](#)).

---

<sup>28</sup> Zur Vergleichbarkeit mit REACT-EU sind bei diesem Durchschnittswert des EU-Kofinanzierungssatzes für den Zeitraum 2014–2020 die Programme des Vereinigten Königreichs und die Programme der territorialen Zusammenarbeit ausgenommen.

**Abbildung 15 – Durchschnittlicher Kofinanzierungssatz: REACT-EU gegenüber regulärem Zeitraum 2014–2020**



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

**69** Der höhere EU-Kofinanzierungssatz trug dazu bei, die nationalen Haushalte zu entlasten. Andererseits schlägt er sich in geringeren Mitteln insgesamt für Investitionen in die Kohäsionspolitik nieder, da EU-Finanzmittel in gleicher Höhe insgesamt eine geringere nationale und private Kofinanzierung zur Folge haben. Eine geringere nationale Kofinanzierung geht auch mit dem Risiko einher, dass für die Behörden der Mitgliedstaaten ein kleinerer Anreiz besteht, leistungsbezogene Aspekte in den Mittelpunkt zu stellen.

**Die Kommission plant eine Bewertung der Ergebnisse der Maßnahmen, doch wird sich eine sinnvolle Aggregation der Daten der Indikatoren schwierig gestalten**

**70** Der Hof untersuchte das Überwachungssystem der Kommission für CRII/CRII+ und REACT-EU und die Pläne der Kommission zur Bewertung der Reaktion auf die Pandemie durch diese Maßnahmen. Er bewertete, ob die Kommission in der Lage sein wird, die Interessenträger über die Auswirkungen der Maßnahmen zu informieren.

**Mithilfe des Überwachungssystems der Kommission ist eine gesonderte Verfolgung der Maßnahmen im Rahmen von REACT-EU, nicht aber von CRII/CRII+ möglich**

**71** Beim Überwachungssystem der Kommission wird nicht zwischen Ausgaben im Zusammenhang mit CRII/CRII+-Maßnahmen und anderen Ausgaben unterschieden. Der Hof hat bereits darauf hingewiesen, dass eine umfassende Berichterstattung der Kommission über die Ausgaben im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie notwendig ist<sup>29</sup>. Nach Ansicht der Kommission waren nahezu alle Übertragungen zwischen und innerhalb von Investitionsbereichen (siehe Ziffern 58 und 60) sowie zwischen Fonds und Regionenkategorien (siehe Ziffern 61–62) ab Februar 2020 vermutlich pandemiebedingt und daher den Maßnahmen im Rahmen von CRII/CRII+ zuzurechnen.

**72** In der REACT-EU-Verordnung<sup>30</sup> ist hingegen ein spezielles bereichsübergreifendes thematisches Ziel für die zusätzlichen Mittel vorgesehen. Dies ermöglicht es der Kommission, zwischen Vorhaben im Rahmen von REACT-EU und anderen Vorhaben zu unterscheiden, sodass die Überwachung und Bewertung erleichtert wird.

**Die Kommission legte COVID-19-Indikatoren fest, auch wenn sie diese nicht definierte und ihre Verwendung nicht verpflichtend ist**

**73** Die CRII-Verordnung, die CRII+-Verordnung und die REACT-EU-Verordnung führten nicht zu förmlichen Änderungen am Überwachungsrahmen und den Überwachungssystemen für die Kohäsionspolitik. Die bestehenden Interventionsbereichscodes, die zur Bestimmung des Inhalts von Maßnahmen verwendet werden, sind breit gefasst und nicht auf die Ermittlung pandemiebedingter Ausgaben ausgelegt.

---

<sup>29</sup> Jahresbericht 2020, Kapitel 2 "Haushaltsführung und Finanzmanagement", Ziffern 2.7–2.8 und Empfehlung 2.1.

In der<sup>30</sup> Verordnung (EU) 2020/2221 wurde ein neues thematisches Ziel "Unterstützung der Krisenbewältigung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und ihrer sozialen Folgen und Vorbereitung einer grünen, digitalen und stabilen Erholung der Wirtschaft" (thematisches Ziel 13) eingeführt.

**74** Im Mai 2020, sechs Wochen nach der Annahme der CRII-Verordnung, veröffentlichte die Kommission 27 nicht verpflichtende COVID-19-Indikatoren<sup>31</sup>, die für mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verwendung der Mittel der Kohäsionspolitik für das Gesundheitswesen, die Unterstützung von Unternehmen und ESF-Vorhaben sorgen sollen. Im Februar 2021 wurden diese um fünf weitere Indikatoren betreffend EU-Unterstützung für die COVID-19-Impfung ergänzt. Mit diesen 32 Indikatoren werden Inputs und Outputs sowie bei den ESF-Vorhaben die Ergebnisse überwacht. Ähnlich wie im Zeitraum 2014–2020 schlug die Kommission für EFRE-Vorhaben keine Ergebnisindikatoren vor; die Mitgliedstaaten konnten vielmehr ihre eigenen Indikatoren entwickeln (siehe Ziffer 77). Der Hof hat bereits zuvor auf Mängel bezüglich der EFRE-Ergebnisindikatoren im Zeitraum 2014–2020 und die damit verbundenen Herausforderungen bei der Evaluierung der Auswirkungen der EFRE-Maßnahmen hingewiesen<sup>32</sup>.

**75** Die Kommission beschloss, die Indikatoren nicht verpflichtend zu machen, da sich sonst das Verfahren für die Annahme verlängert und die Nutzung der Indikatoren durch die Mitgliedstaaten verzögert hätte. Gemäß der REACT-EU-Verordnung sollten die Mitgliedstaaten, sofern geeignet, die von der Kommission zur Verfügung gestellten programmspezifischen COVID-19-Indikatoren nutzen<sup>33</sup>. Die Mitgliedstaaten konnten diese Indikatoren freiwillig in ihre Programme aufnehmen und die entsprechende Überwachung und Berichterstattung über das bestehende Überwachungssystem vornehmen.

**76** Die Kommission verzichtete auf die Festlegung gemeinsamer Definitionen für die Indikatoren – wiederum mit der Absicht, die Verordnungen so schnell wie möglich auf den Weg zu bringen – sodass diese von den einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt werden konnten. Eine auf ESF-Vorhaben begrenzte Studie der Kommission kam zu dem Schluss, dass es keine umfassende Übersicht über die Definitionen von Indikatoren gibt und manche Indikatoren von den Mitgliedstaaten nicht einheitlich

---

<sup>31</sup> EGESIF 20-00007-01, "Non-paper: List of programme specific indicators related to the cohesion policy direct response to the COVID-19 pandemic", Mai 2020.

<sup>32</sup> [Sonderbericht 02/2017](#) "Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014–2020: gezieltere Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung".

<sup>33</sup> [Verordnung \(EU\) 2020/2221](#), Artikel 1 Absatz 1.

verwendet wurden<sup>34</sup>. Daher wird es sich für die Kommission schwierig gestalten, eine umfassende und kohärente Aggregation der Daten auf EU-Ebene vorzunehmen.

**77** Die Indikatoren der Kommission decken nicht alle förderfähigen Vorhaben ab. Die Mitgliedstaaten hatten auch die Möglichkeit, ihre eigenen programm spezifischen Indikatoren für pandemiebedingte Vorhaben zu entwickeln. Die Kommission empfahl ihnen, diese Indikatoren zu kodieren, damit sie auf nationaler Ebene einfach ermittelt werden können und ihre Evaluierung erleichtert wird. Da diese Indikatoren jedoch spezifisch für ein operationelles Programm oder einen bestimmten Mitgliedstaat sind, können sie nicht auf EU-Ebene aggregiert werden.

**78** Die Teilnehmer an der Umfrage des Hofes bewerteten die Indikatoren der Kommission positiv, wobei drei Viertel der Befragten angab, dass die Indikatoren der Kommission für die Arten der finanzierten Maßnahmen relevant waren, und zwei Drittel der Meinung waren, dass sie für eine Gesamtbewertung relevant waren. Der Hof stellte fest, dass es sich bei fast 80 % aller von den Mitgliedstaaten genutzten COVID-19-Indikatoren um die Indikatoren der Kommission handelte. Bezuglich CRII/CRII+ verwendeten 25 der 28 Mitgliedstaaten die Indikatoren der Kommission, und bei 65 % der operationellen Programme, bei denen Übertragungen im Rahmen von CRII/CRII+ erfolgten, wurden die Indikatoren der Kommission genutzt. In ähnlicher Weise verwendeten bei REACT-EU 26 der 27 Mitgliedstaaten die Indikatoren der Kommission, und bei 76 % der operationellen Programme, in die Mittel aus REACT-EU flossen, wurden die Indikatoren der Kommission genutzt. Diese weit verbreitete Nutzung der Indikatoren könnte der Kommission dabei helfen zu bewerten, wie die Mittel der Kohäsionspolitik, einschließlich der Mittel aus REACT-EU, im Kontext der Pandemie verwendet wurden.

**79** Die Kommission erstattete über die Umsetzung der CRII/CRII+-Maßnahmen und die Zuweisungen im Rahmen von REACT-EU insbesondere über spezielle öffentliche Websites Bericht: das [Coronavirus Dashboard](#), das [REACT-EU Dashboard](#) und den [Overview of Cohesion Policy Coronavirus Indicators](#). Diese Websites wurden eingerichtet, sobald ausreichende Daten für die Berichterstattung verfügbar waren, und werden regelmäßig aktualisiert. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes bezogen sich die aktuellsten Daten über die Durchführung auf Ende 2020, und zu diesem Zeitpunkt war es für die Mitgliedstaaten zu früh, sinnvolle Informationen über die Durchführung bereitzustellen.

---

<sup>34</sup> Study on the Pathways to Enhance the use of Programme-Specific Indicators in the ESF and ESF+, April 2022.

**Die Kommission beabsichtigt, sowohl CRII/CRII+ als auch REACT-EU in ihre Ex-post-Bewertung des Zeitraums 2014–2020 einzubeziehen**

**80** Die Kommission muss bis zum 31. Dezember 2024 eine Ex-post-Bewertung durchführen, um die Wirksamkeit und Effizienz der Mittel für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 zu überprüfen<sup>35</sup>. Für CRII/CRII+ ist in den jeweiligen Verordnungen keine explizite Bestimmung über die Durchführung einer speziellen Bewertung enthalten, wohingegen nach der REACT-EU-Verordnung die Kommission bis zum 31. März 2025 eine Bewertung durchführen muss<sup>36</sup>.

**81** Die Kommission plant, im Rahmen ihrer Ex-post-Bewertung des Zeitraums 2014–2020 bis Ende 2024 eine Bewertung ihrer Reaktion auf die Pandemie durchzuführen, die sowohl CRII/CRII+ als auch REACT-EU umfasst. In einem früheren Bericht hat der Hof auch darauf hingewiesen, dass es notwendig ist, die Bewertungen der Kohäsionspolitik und der ARF miteinander zu verbinden<sup>37</sup>.

**Die Kohäsionspolitik wird häufig zur Bewältigung von Krisen eingesetzt, doch die Kommission hat die Auswirkungen auf deren langfristige Ziele nicht analysiert**

**82** Der Hof untersuchte, wie CRII/CRII+ die Legislativvorschläge der Kommission für den Zeitraum 2021–2027 beeinflusst hat und ob die Kommission die Auswirkungen der fortgesetzten Nutzung der Kohäsionspolitik zur Bewältigung von Krisen auf die langfristigen Ziele dieser Politik analysiert hat.

**83** Im Mai 2020 veröffentlichte die Kommission Änderungen an ihren Legislativvorschlägen für die Kohäsionspolitik 2021–2027, um zusätzliche Flexibilität in Krisenzeiten zu ermöglichen. Durch eine Bestimmung, die später angenommen wurde, wird der Kommission die Befugnis übertragen, nach dem Vorbild von CRII/CRII+ bestimmte befristete Maßnahmen zum Einsatz der Fonds der Kohäsionspolitik als

---

<sup>35</sup> Artikel 57 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

<sup>36</sup> Verordnung (EU) 2020/2221, Artikel 1 Absätze 1 und 2.

<sup>37</sup> Sonderbericht 24/2021: "Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik: lobenswerte Ambitionen, doch blieben im Zeitraum 2014–2020 Hindernisse bestehen", Empfehlung 2.

Reaktion auf außergewöhnliche und ungewöhnliche Umstände zu ergreifen (siehe **Kasten 4**).

#### **Kasten 4**

#### **Im Juni 2021 angenommene Änderungen am Gesetzespaket für die Kohäsionspolitik 2021–2027**

In den Änderungen der Vorschriften für die Kohäsionspolitik 2021–2027 ist unter anderem mehr Flexibilität bei der Übertragung von Mitteln zwischen dem EFRE, dem ESF+ und dem KF sowie mehr Spielraum für die Aufteilung von Vorhaben zwischen Programmplanungszeiträumen zur Berücksichtigung möglicher krisenbedingter Verzögerungen vorgesehen.

Der Kommission wird die Befugnis übertragen, auf Ausnahmesituationen durch die Annahme von Durchführungsrechtsakten zu reagieren, um Maßnahmen wie eine Erhöhung der Kofinanzierung um 10 Prozentpunkte zu ergreifen oder die rückwirkende Auswahl abgeschlossener Projekte für einen Zeitraum von maximal 18 Monaten zuzulassen<sup>38</sup>.

Diese Maßnahmen können angewendet werden, wenn der Rat das Eintreten eines unerwarteten nachteiligen wirtschaftlichen Ereignisses mit größeren finanziellen Auswirkungen anerkennt. Der Grundgedanke dabei ist, dass die Union zur Bewältigung künftiger Krisen leichter auf die Kohäsionspolitik zurückgreifen kann, indem es der Kommission ermöglicht wird, durch die Annahme eines einfachen Durchführungsrechtsakts – für den im Gegensatz zur Änderung einer Verordnung nicht die Zustimmung der gesetzgebenden Organe erforderlich ist – schneller zu reagieren.

**84** Dass die Kohäsionspolitik dazu genutzt wird, Mitgliedstaaten in Krisensituationen zu helfen, ist nicht neu (siehe **Abbildung 16**). Mit Stand Oktober 2022 hing von den 26 Änderungen der Dachverordnung in den Zeiträumen 2007–2013 und 2014–2020 mehr als die Hälfte (15) mit einer Krise zusammen. Mit REACT-EU wurden zum ersten Mal die Mittel der Kohäsionspolitik als Reaktion auf eine Krise aufgestockt, was den Umfang der Störungen im Wirtschaftsleben und den Umstand widerspiegelt, dass die COVID-19-Pandemie am Ende des Zeitraums 2014–2020 begonnen hat, als nur noch

---

<sup>38</sup> Artikel 20 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#) vom 24. Juni 2021, Dachverordnung (ABL. L 231 vom 30.6.2021, S. 159), Artikel 4 Absatz 3 der [Verordnung \(EU\) 2021/1057](#) vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) (ABL. L 231 vom 30.6.2021, S. 21) und Artikel 5 Absatz 6 der [Verordnung \(EU\) 2021/1058](#) vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds (ABL. L 231 vom 30.6.2021, S. 60).

wenige Mittel verfügbar waren. Dennoch fanden keine gezielten Ex-post-Bewertungen oder förmlichen Bewertungen des Einsatzes der Kohäsionspolitik als Instrument der Krisenbewältigung statt.

### Abbildung 16 – Reaktion auf Krisen mithilfe der Kohäsionspolitik in den Zeiträumen 2007–2013 und 2014–2020



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

**85** Das Hauptziel der Kohäsionspolitik besteht gemäß dem Vertrag<sup>39</sup> in der langfristigen regionalen Entwicklung durch die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und eine Verringerung der regionalen Unterschiede in Europa. Ihre Attraktivität als kurzfristiges Instrument zur Krisenbewältigung geht auf

<sup>39</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 174.

ihre Anpassungsfähigkeit und die mit ihr verbundenen erheblichen finanziellen Mittel zurück. Die Kommission kann die Vorschriften der Kohäsionspolitik lockern, um die maximale Nutzung der verfügbaren Mittel zu fördern, und dadurch den Druck auf die nationalen Mittel verringern. Eine Reihe von Änderungen, die als Reaktion auf frühere Krisen eingeführt wurden, haben sich – im Einklang mit den von der Kommission angestrebten allgemeinen Zielen einer größeren Flexibilität und Vereinfachung – zu regulären Merkmalen der Kohäsionspolitik entwickelt. Im Ergebnis besteht das Risiko, dass der wiederholte Rückgriff auf die Kohäsionspolitik zur Bewältigung von Krisen ihr vorrangiges strategisches Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen den Regionen zu stärken, in Mitleidenschaft zieht.

# Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**86** Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass die Kommission die Vorschriften für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 im Allgemeinen gut angepasst hatte, sodass die Mitgliedstaaten die Fonds der Kohäsionspolitik flexibler einsetzen konnten. Die durch CRII/CRII+ gebotene Flexibilität sowie die über REACT-EU bereitgestellten zusätzlichen Finanzmittel führten zu einer umfangreichen Umschichtung von Mitteln zugunsten des Gesundheitswesens, der Unterstützung von Unternehmen sowie der Beschäftigung, um die Folgen der COVID-19-Pandemie zu bewältigen. Dennoch verstärkt REACT-EU ebenso wie die zusätzlichen Finanzierungsmittel im Rahmen der ARF auch die Schwierigkeiten, mit denen manche Mitgliedstaaten bei der Verausgabung von EU-Mitteln konfrontiert sind. Des Weiteren hat die Kommission keine Analyse der Auswirkungen des fortgesetzten Einsatzes von Mitteln der Kohäsionspolitik als Haushaltsinstrument zur Bewältigung von Krisen vorgenommen.

**87** Die EU reagierte mit dem Einsatz der Kohäsionspolitik zur Unterstützung der Mitgliedstaaten unverzüglich auf die Krise. Weniger als zwei Monate nach dem massiven Ausbruch der Pandemie in Europa nahm sie legislative Maßnahmen an, um nicht verwendete Mittel über CRII/CRII+ zu mobilisieren. In weniger als einem Jahr nahm sie die Aufbauhilfe REACT-EU an, durch die den Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel bereitgestellt werden (Ziffern [15–21](#)).

**88** Durch die gezielten Anpassungen der Mittel der Kohäsionspolitik über CRII und CRII+ wurde Liquidität bereitgestellt sowie für Flexibilität bei Mittelübertragungen und für Verwaltungsvereinfachungen gesorgt, um die Verwendung nicht in Anspruch genommener Mittel zu erleichtern und dadurch die nationalen öffentlichen Haushalte zu entlasten. Durch die Maßnahmen wurden für 2020 einige verbindliche Hauptmerkmale der Mittel der Kohäsionspolitik außer Kraft gesetzt, darunter die verpflichtende Kofinanzierung und der Schwerpunkt auf weniger entwickelten Regionen. Durch REACT-EU wiederum wurden die Programme des Zeitraums 2014–2020 um 50,4 Milliarden Euro aufgestockt, und den Mitgliedstaaten wurde ein großer Ermessensspielraum bei der Zuweisung dieser Mittel eingeräumt. Dies hat die Wirkung einer "Brückenfinanzierung" zwischen den Zeiträumen 2014–2020 und 2021–2027 (Ziffern [22–27](#)).

**89** Durch CRII/CRII+ wurden die Ausgaben für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 zu einem Zeitpunkt auf Kurs gehalten, als die COVID-19-Pandemie schwerwiegende Auswirkungen auf die reguläre Wirtschaftstätigkeit hatte. Die erheblichen neuen Mittel, die durch REACT-EU bereitgestellt werden und innerhalb

eines kurzen Zeitraums ausgeführt werden müssen, dürften jedoch den Druck auf die Mitgliedstaaten erhöhen, diese Mittel auch wirklich auszuführen und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Mittel im Rahmen der EU-finanzierten Vorhaben optimal verwendet werden. Diese Änderungen des Rechtsrahmens und die daraus resultierenden Programmplanungsarbeiten hatten zudem einen höheren Verwaltungsaufwand der Verwaltungsbehörden zur Folge. Dies wiederum trug dazu bei, dass sich der Beginn der Programme des Zeitraums 2021–2027 verzögerte (Ziffern 28–42).

**90** Die Kommission stellte den Mitgliedstaaten zeitnah geeignete Unterstützung für CRII/CRII+ und REACT-EU bereit. Es gelang ihr, die für die Bearbeitung und Genehmigung von Programmänderungen benötigte Zeit erheblich zu verringern: von durchschnittlich drei Monaten vor der Pandemie auf einen Monat für CRII/CRII+ und auf 19 Werktagen für REACT-EU, auch wenn für Letztere der Wert knapp über dem in der Verordnung festgelegten Ziel lag (Ziffern 44–56).

**91** Der Hof stellte fest, dass die Flexibilität für Übertragungen im Rahmen von CRII/CRII+ zu erheblichen Mittelbewegungen führte: 10 % der Mittel der Kohäsionspolitik wurden von den Mitgliedstaaten zwischen und innerhalb von Investitionsbereichen übertragen; dies ist ein hoher Betrag, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die Pandemie kurz vor Ende des Programmplanungszeitraums ausbrach. Die Mittel wurden in erster Linie dem Gesundheitswesen und der Unterstützung von Unternehmen zugewiesen; dies sind – neben dem Bereich Beschäftigung – auch die wichtigsten Bereiche, denen die Mittel aus REACT-EU zugewiesen wurden. Bei CRII/CRII+ wurden die Mittel hauptsächlich von den Bereichen Energie und Umwelt sowie Forschung und Innovation übertragen. Der Hof weist darauf hin, dass die in der Verordnung enthaltene Erwartung, dass 25 % der neuen Mittel für das Erreichen der Klimaschutzziele aufgewendet werden, voraussichtlich nicht erfüllt wird. Neben der Flexibilität bei Übertragungen führte die Maßnahme zur Nutzung einer EU-Kofinanzierung von 100 % zu Einsparungen für die Haushalte der Mitgliedstaaten in Höhe von knapp 13 Milliarden Euro, auch wenn dies bedeutet, dass insgesamt weniger Mittel in Investitionen der Kohäsionspolitik flossen (Ziffern 58–69).

**92** Mithilfe des Überwachungssystems der Kommission können die Maßnahmen im Rahmen von REACT-EU gesondert verfolgt werden, da sie zusätzliche Mittel betreffen. Die Ergebnisse der CRII/CRII+-Maßnahmen hingegen können wie diejenigen anderer Programmänderungen nicht gesondert überwacht werden. Bei ihren Bewertungen der Krisenreaktion durch CRII/CRII+ und REACT-EU kann sich die Kommission auf eine Reihe spezifischer COVID-19-Indikatoren stützen. Die Kommission entschied sich dafür, nicht verbindliche COVID-19-Indikatoren ohne gemeinsame Definitionen einzuführen,

um sie schneller zur Verfügung zu stellen. Dadurch besteht das Risiko, dass sich eine sinnvolle Aggregation der von den Mitgliedstaaten an die Kommission gemeldeten Daten schwierig gestaltet (Ziffern [71–79](#)).

**93** Die Ergebnisse der Programme des Zeitraums 2014–2020 werden in der Ex-post-Bewertung zusammengeführt, die die Kommission bis zum 31. Dezember 2024 durchführen muss. Der Hof begrüßt die Absicht der Kommission, in ihre Ex-post-Bewertung des Zeitraums 2014–2020 sowohl CRII/CRII+ als auch REACT-EU einzubeziehen, obwohl für Erstere die Durchführung einer speziellen Evaluierung nicht vorgeschrieben ist (Ziffern [80–81](#)).

**94** Obwohl die Kohäsionspolitik schon häufig für eine kurzfristige Reaktion auf Krisen verwendet wurde, erfolgten keine förmlichen Bewertungen der damit verbundenen langfristigen Auswirkungen. Durch die neuen Vorschriften für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2021–2027 wird sich der Einsatz der Fonds der Kohäsionspolitik für die Bewältigung unerwarteter Ereignisse einfacher gestalten. Im Ergebnis besteht das Risiko, dass der wiederholte Rückgriff auf die Kohäsionspolitik zur Bewältigung von Krisen ihr vorrangiges strategisches Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen den Regionen zu stärken, in Mitleidenschaft zieht (Ziffern [83–85](#)).

## **Empfehlung 1 – Die Eignung der Kohäsionspolitik als Haushaltsinstrument zur Reaktion auf Krisen analysieren**

---

Im Kontext ihrer Ex-post-Bewertung des Zeitraums 2014–2020 sollte die Kommission die Auswirkungen der Nutzung der Kohäsionspolitik als kurzfristiges Haushaltinstrument zur Krisenreaktion auf die langfristigen Ziele dieser Politik analysieren, um die Analyse im Rahmen künftiger politischer Vorschläge berücksichtigen zu können.

**Zieldatum für die Umsetzung: bis Ende 2024**

## **Empfehlung 2 – Die Inanspruchnahme von REACT-EU zur Bereitstellung von Unterstützung genau überwachen, gegebenenfalls mit Schwerpunkt auf den Ergebnissen**

---

Da REACT-EU mit einer erheblichen Aufstockung der Mittel verbunden ist, die innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums, der sich mit der Durchführung der ARF überschneidet, verwendet werden müssen, sollte die Kommission die Fortschritte bei

der Mittelausschöpfung von REACT-EU genau überwachen, um Programme zu ermitteln, bei denen Schwierigkeiten bei der Verwendung auftreten. Sie sollte gezielte Unterstützung bereitstellen, damit kofinanzierte Vorhaben wirksam zur Verwirklichung der Zielvorgaben und zum Erreichen der Leistungsziele beitragen.

**Zieldatum für die Umsetzung: unverzüglich**

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Annemie Turtelboom, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 7. Dezember 2022 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Tony Murphy  
*Präsident*

# Anhang

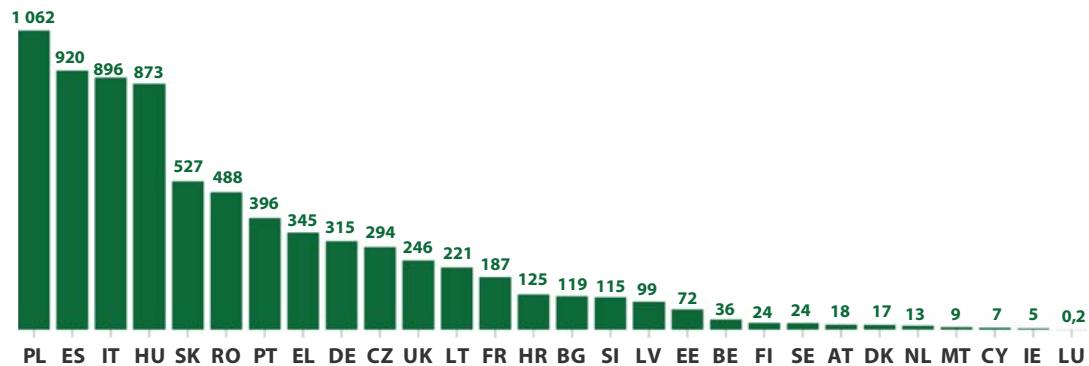
## Anhang I – Wichtigste Aspekte und Grundprinzip der CRII/CRII+ und REACT-EU-Maßnahmen

### CRII/CRII+

Mit CRII und CRII+ wurden gezielte Änderungen an den geltenden Vorschriften für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 eingeführt, um die Nutzung nicht in Anspruch genommener Mittel zu erleichtern und die nationalen öffentlichen Haushalte zu entlasten. Die wichtigsten Maßnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

**Liquiditätsmaßnahmen:** Durch CRII konnten die Verwaltungsbehörden Vorschusszahlungen aus dem Jahr 2019 in Höhe von 7,6 Milliarden Euro behalten, da diese 2020 nicht wieder eingezogen wurden. CRII+ ging bei der Entlastung der nationalen öffentlichen Haushalte noch darüber hinaus, indem die verpflichtende nationale Kofinanzierung für ein Geschäftsjahr ausgesetzt wurde, obwohl es sich dabei um einen zentralen Finanzgrundsatz der Kohäsionspolitik handelt. 2022 wurde infolge der Ukraine-Krise diese Bestimmung, nach der eine EU-Kofinanzierung von 100 % möglich ist, um ein weiteres Geschäftsjahr verlängert<sup>40</sup>.

**Abbildung 17 – Höhe der im Jahr 2020 nicht wieder eingezogenen Vorschusszahlungen (in Millionen Euro)**



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

**Flexibilität für Übertragungen:** Durch CRII/CRII+ wurde den Verwaltungsbehörden erhebliche Flexibilität bei der Umschichtung der verfügbaren Mittel für die

<sup>40</sup> Verordnung (EU) 2022/562 vom 6. April 2022 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 223/2014 in Bezug auf den Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa (CARE).

Programmplanung im Jahr 2020 eingeräumt. Die Vorschriften für Übertragungen zwischen den Fonds der Kohäsionspolitik und zwischen Regionenkategorien wurden weitgehend gelockert, und zudem galt eine Befreiung von den Anforderungen an die thematische Konzentration. Durch die Maßnahmen wurden somit für 2020 einige verbindliche Hauptmerkmale der Kohäsionspolitik außer Kraft gesetzt, darunter ihr Schwerpunkt auf weniger entwickelten Regionen, auf der Beseitigung wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheiten und auf thematischen Zielen wie der emissionsarmen Wirtschaft.

**Ausweitung der Förderfähigkeit:** Um die Nutzung der verfügbaren EU-Mittel zu erleichtern, wurde die Förderfähigkeit von Vorhaben, die aus den Fonds der Kohäsionspolitik finanziert werden können, ausgeweitet, sodass sie nun auch Vorhaben im Gesundheitswesen im Rahmen eines zusätzlichen thematischen Ziels des EFRE sowie Betriebskapital für KMU umfasst. Darüber hinaus können Vorhaben rückwirkend ab dem 1. Februar 2020 finanziert werden, selbst wenn sie vollständig abgeschlossen sind, sofern sie darauf ausgelegt sind, die Krisenreaktionskapazitäten im Zusammenhang mit dem COVID-19-Ausbruch zu stärken. In der Verordnung sind jedoch keine genauen Angaben zur Art der beabsichtigten Vorhaben enthalten. Dies könnte zu Rechtsunsicherheit für die Verwaltungsbehörden oder zu unterschiedlichen Auslegungen hinsichtlich förderfähiger Vorhaben führen.

**Verwaltungsvereinfachung:** Durch Vereinfachungsmaßnahmen sollten die Umsetzung beschleunigt und der Verwaltungsaufwand für die nationalen Behörden minimiert werden, obwohl die Nutzung einiger Flexibilitätsregelungen mit Programmänderungen verbunden war, insbesondere bei CRII+. Beispielsweise wurden die Anforderungen betreffend die Änderung von Partnerschaftsvereinbarungen, um den an den Programmen vorgenommenen Änderungen Rechnung zu tragen, sowie betreffend die Einholung einer Genehmigung der Kommission für die Übertragung von Mitteln zwischen Prioritätsachsen bis zu bestimmten Schwellenwerten aufgehoben. Diese beiden Vereinfachungen waren bereits in die von den gesetzgebenden Organen vereinbarten Bestimmungen des Entwurfs der Dachverordnung für 2021–2027 aufgenommen worden.

## REACT-EU

Durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel geht REACT-EU bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie noch einen Schritt weiter. Die wichtigsten Maßnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

**Neue Mittel und Liquiditätsmaßnahmen:** Durch REACT/EU wurden die Mittel für die Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 um 50,4 Milliarden Euro aufgestockt. Die

Bereitstellung zusätzlicher Mittel über ein bestehendes Instrument mit laufenden Programmen und einem vorhandenen Rechtsrahmen wurde als eine Möglichkeit ermittelt, den Mitgliedstaaten schnell Mittel bereitzustellen. Der Förderzeitraum von REACT-EU endet am 31. Dezember 2023 – gleichzeitig mit der regulären Förderung des Zeitraums 2014–2020. Die Mitgliedstaaten haben somit nur begrenzt Zeit, ihre zusätzlichen Zuweisungen zu verwenden. Im Rahmen von REACT-EU ist ein relativ hoher erster Vorschuss von 11 % im Jahr 2021 vorgesehen und eine EU-Kofinanzierung von 100 % möglich, um schnell Liquidität bereitzustellen und die nationalen Haushalte zu entlasten. Dieser Vorschuss wurde 2022 infolge der Ukraine-Krise erhöht<sup>41</sup>.

**Flexibilität bei der Programmplanung und bei Übertragungen:** Im Gegensatz zu den traditionellen Mitteln der Kohäsionspolitik bietet REACT-EU den Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum bei der Zuweisung der Mittel zwischen dem EFRE und dem ESF sowie zwischen unterschiedlichen Arten von förderfähigen Investitionen. Außerdem haben die Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum bezüglich der Arten der von ihnen finanzierten Projekte, ohne dass Anforderungen an die thematische Konzentration gelten oder die Pflicht besteht, sich auf die Unterstützung weniger entwickelter Regionen zu konzentrieren. Ähnlich wie CRII/CRII+ bietet auch REACT-EU den Verwaltungsbehörden, die Mittel umschichten möchten, mehr Möglichkeiten, finanzielle Übertragungen ohne Anforderungen an die thematische Konzentration vorzunehmen.

**Ausweitung der Förderfähigkeit:** Für REACT-EU ist eine rückwirkende Förderfähigkeit von vollständig abgeschlossenen Vorhaben ab dem 1. Februar 2020 vorgesehen, selbst wenn diese nicht mit der Krise in Zusammenhang stehen.

**Verwaltungsvereinfachung:** Mit der Umsetzung von REACT-EU können nur Verwaltungsbehörden beauftragt werden, die bereits für den Zeitraum 2014–2020 benannt waren. Die Mittel können für bestehende Programme des Zeitraums 2014–2020 oder für neue spezielle Programme verwendet werden, und es bedarf keiner Änderung der Partnerschaftsvereinbarungen. Frühere Anforderungen bezüglich Ex-ante-Bewertungen, Ex-ante-Konditionalitäten und des Leistungsrahmens gelten für Mittel aus REACT-EU nicht.

---

<sup>41</sup> Verordnung (EU) 2022/613 vom 12. April 2022 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 223/2014 in Bezug auf eine erhöhte Vorschusszahlung aus REACT-EU-Mitteln und die Festlegung von Einheitskosten.

# Abkürzungen

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

**ARF:** Aufbau- und Resilienzfazilität

**CPR:** *Common Provisions Regulation* (Dachverordnung)

**CRII:** Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise

**CRII+:** Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise

**EFRE:** Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

**ESF:** Europäischer Sozialfonds

**GD EMPL:** Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration

**GD REGIO:** Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung

**KF:** Kohäsionsfonds

**KMU:** kleine und mittlere Unternehmen

**MFR:** mehrjähriger Finanzrahmen

**NGEU:** NextGenerationEU

**REACT-EU:** Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas

# Glossar

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

**Dachverordnung:** Verordnung, in der die Vorschriften für eine Reihe von EU-Fonds mit geteilter Mittelverwaltung festgelegt werden, einschließlich derjenigen zur Unterstützung der EU-Kohäsionspolitik.

**Europäischer Fonds für regionale Entwicklung:** EU-Fonds, der der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU dient, indem Investitionen zur Verringerung der Ungleichgewichte zwischen den Regionen finanziert werden.

**Europäischer Sozialfonds:** EU-Fonds zur Schaffung von Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten und zur Verbesserung der Situation armutsgefährdeter Menschen.

**Fonds der Kohäsionspolitik:** die drei EU-Fonds, mit denen der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt in der Europäischen Union im Zeitraum 2014–2020 unterstützt wird: der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds und der Kohäsionsfonds.

**Geteilte Mittelverwaltung:** Methode zur Ausführung des Haushaltsplans der EU, bei der die Kommission – im Gegensatz zur direkten Mittelverwaltung – dem Mitgliedstaat Haushaltsvollzugsaufgaben überträgt, wobei sie selbst weiterhin die oberste Verantwortung trägt.

**Interventionsbereichscode:** Kategorie von aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Kohäsionsfonds oder dem Europäischen Sozialfonds finanzierten Maßnahmen.

**Kohäsionsfonds:** EU-Fonds, der auf die Verringerung wirtschaftlicher und sozialer Unterschiede in der EU ausgerichtet ist, indem Investitionen in Mitgliedstaaten finanziert werden, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt.

**Kohäsionspolitik:** Politikbereich der EU, dessen Ziel es ist, wirtschaftliche und soziale Unterschiede zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten abzubauen. Hierzu werden die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, das

Wirtschaftswachstum, eine nachhaltige Entwicklung und die grenzübergreifende und interregionale Zusammenarbeit gefördert.

**Mehrjähriger Finanzrahmen:** Ausgabenplan der EU, in dem Prioritäten (auf der Grundlage von politischen Zielen) und Obergrenzen für einen Zeitraum von üblicherweise sieben Jahren festgelegt werden. Er dient als struktureller Rahmen für den jährlichen EU-Haushaltsplan. Der derzeitige MFR deckt den Zeitraum 2021–2027 ab, der vorangegangene MFR den Zeitraum 2014–2020.

**Mittelausschöpfung:** Ausmaß, in dem den Mitgliedstaaten zugewiesene EU-Mittel für förderfähige Projekte verwendet wurden – oft als Prozentsatz ausgedrückt (Ausschöpfungsquote).

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

**Partnerschaftsvereinbarung:** Vereinbarung zwischen der Kommission und einem Mitgliedstaat im Rahmen eines EU-Ausgabenprogramms, in der beispielsweise Strategiepläne, Investitionsprioritäten oder die Bedingungen für den Handel oder die Bereitstellung von Entwicklungshilfe festgelegt werden.

**Programmplanungszeitraum:** für die Planung und Durchführung eines EU-Ausgabenprogramms maßgeblicher Zeitraum.

**Thematisches Ziel:** angestrebtes Gesamtergebnis einer Investitionspriorität, das für Umsetzungszwecke in spezifische Ziele aufgegliedert ist.

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

## **Antworten der Kommission**

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=63210>

## **Zeitschiene**

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=63210>

## Prüfungsteam

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

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Annemie Turtelboom, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes. Frau Ivanova wurde unterstützt von ihrem Kabinettschef James Verity und dem Attaché Ivan Genchev, dem Leitenden Manager Friedemann Zippel und dem Aufgabenleiter Viorel Cirje. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Anna Fiteni, Marion Boulard und Christophe Grosnickel.



*Von links nach rechts: Ivan Genchev, James Verity, Marion Boulard, Iliana Ivanova, Friedemann Zippel, Christophe Grosnickel.*

# URHEBERRECHTHINWEIS

© Europäische Union, 2023

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Personen, die Inhalte des Hofes weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Hofbediensteten, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

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

Abbildung 2 – Bildsymbole: Diese Abbildungen wurden unter Verwendung von Ressourcen von [Flaticon.com](#) gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

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

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

## Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Hofes verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-9286-3	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/68472	QJ-AB-23-002-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-9313-6	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/9071	QJ-AB-23-002-DE-Q

**Der Hof untersuchte, wie die Kommission die Vorschriften anpasste, um den Mitgliedstaaten beim Einsatz der Fonds der Kohäsionspolitik des Zeitraums 2014–2020 zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie größere Flexibilität einzuräumen. Er stellte fest, dass die Kommission umgehend reagierte und die Vorschriften weitgehend gut anpasste, indem sie die Umschichtung vorhandener Mittel in einer ernsthaften wirtschaftlichen Notlage erleichterte. Mit den erheblichen neuen Mitteln, die bereitgestellt wurden, konnten die Mitgliedstaaten zusätzliche Investitionen finanzieren; es erhöhte sich dadurch aber auch der Druck, die Mittel sinnvoll einzusetzen. Der Hof empfiehlt der Kommission, die Auswirkungen der Nutzung der Kohäsionspolitik zur Bewältigung von Krisen auf die langfristigen Ziele dieser Politik zu analysieren und die Ausgaben der Mitgliedstaaten zu überwachen, um diese beim Erreichen der Leistungsziele zu unterstützen.**

**Sonderbericht des Hofs gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.**



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union

**EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors



# ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Anpassung der Vorschriften im Bereich der Kohäsionspolitik zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie

Die Mittel werden flexibler eingesetzt, es bedarf aber Überlegungen zur Kohäsionspolitik als Instrument zur Krisenbewältigung

# Inhalt

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFAST .....	3
II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES.....	4
1. Priorisierung der Krisen- und Aufbauinstrumente durch die nationalen Behörden .....	4
2. Parallelle Umsetzung unterschiedlicher Finanzierungsprogramme .....	4
3. Überwachung und Berichterstattung.....	5
III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EuRH.....	6
1. Empfehlung 1 – Analyse der Eignung der Kohäsionspolitik als Haushaltinstrument zur Reaktion auf Krisen .....	6
2. Empfehlung 2 – Genaue Überwachung der Inanspruchnahme von REACT-EU zur Bereitstellung von Unterstützung, gegebenenfalls mit Schwerpunkt auf Ergebnissen.....	6

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

# I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST

Auf dem Höhepunkt der COVID-19-Krise arbeiteten die EU-Organe zusammen, um Mitgliedstaaten, die dringend Liquidität benötigten, bestmöglich zu unterstützen. Die beiden Investitionsinitiativen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise haben sich dadurch, dass in ihrem Rahmen auf die **verfügbaren kohäsionspolitischen Mittel** aus dem Zeitraum 2014-2020 zurückgegriffen werden konnte, als von großem Nutzen für die nationalen Behörden erwiesen. Der EuRH schätzt, dass infolge der neuen Flexibilitätsregelungen rund 35 Mrd. EUR in allen Sektoren neu zugewiesen wurden. Nach Schätzungen der Kommission wurden rund zwei Drittel dieses Betrags, d. h. rund **23 Mrd. EUR<sup>1</sup>**, speziell zur Abfederung der Auswirkungen der Pandemie umprogrammiert, vor allem zugunsten des Gesundheitssystems, zur finanziellen Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen und zur Einrichtung befristeter nationaler Kurzarbeitsregelungen.

2021 erhielt die Kohäsionspolitik eine Aufstockung der Mittel aus der Initiative NextGenerationEU in Form von **REACT-EU-Mitteln in Höhe von 50,6 Mrd. EUR**. Dank dieser zusätzlichen Mittel **erfuhren die Mitgliedstaaten Unterstützung** durch die Erhöhung ihrer Liquidität und die Bereitstellung neuer Ressourcen, damit sie den krisenbedingten Erfordernissen Rechnung tragen konnten.

Die Kommission hat den Behörden dabei geholfen, sich zu orientieren und Synergien zwischen all den neuen Finanzierungsinstrumenten zu erschließen. Sie behandelte alle Anträge vorrangig und ermöglichte eine rasche Genehmigung von Programmänderungen. Selbst abgeschlossene Maßnahmen, die nach dem 1. Februar 2020 angelaufen waren, konnten zu 100 % aus dem EU-Haushalt erstattet und finanziert werden, ohne dass eine nationale Kofinanzierung erforderlich war. Der Umsetzungs- und Prüfungsrahmen wurde flexibel gehandhabt, wobei die Anforderung der strikten Einhaltung der geltenden Vorschriften beibehalten wurde. REACT-EU war mit den ersten Zahlungen an die Mitgliedstaaten im Juni 2021 das erste Instrument, das im Rahmen von NextGenerationEU genutzt wurde.

Dank der erheblichen Neuprogrammierung und der vorübergehenden Verwendung des EU-Kofinanzierungssatzes von 100 % beschleunigte sich die finanzielle Durchführung im Zeitraum 2020-2021 weiter: Nach Abschluss der Prüfungstätigkeit des EuRH ist die Ausgabenquote bis Ende Oktober 2022 auf 73 % gestiegen.

Die COVID-19-Pandemie führte zu schwerwiegenden Störungen in den Volkswirtschaften und Gesellschaften der Mitgliedstaaten, wodurch die Gefahr entstand, dass sich regionale Unterschiede und soziale Ungleichheiten verschärften. Um sicherzustellen, dass in der Kohäsionspolitik das langfristige Ziel, die soziökonomischen und territorialen Ungleichheiten zu verringern, erfolgversprechend angegangen wird, musste diese Politik dringend an den breiteren Kontext angepasst werden, damit sie den Folgen der Pandemie für das Leben der Menschen, die Unternehmen, die Investitionen und die Projektdurchführung Rechnung trägt. Die Flexibilitätsregelungen im Rahmen von CRII und CRII+ waren von entscheidender Bedeutung, um zu verhindern, dass sich die Ungleichheiten zwischen den Regionen infolge der Krise weiter verschärften, während gleichzeitig REACT-EU-Mittel investiert wurden, um die erforderliche Unterstützung für das Gesundheitswesen, Unternehmen und Arbeitnehmer fortzusetzen und die Erholung im Einklang mit den ökologischen und digitalen Prioritäten vorzubereiten.

Die Kohäsionspolitik hat ihre Anpassungsfähigkeit und Flexibilität als eine der größten Investitionsstrategien der EU zur Krisenbewältigung voll und ganz unter Beweis gestellt. Dies führte jedoch nicht dazu, dass die Kohäsionspolitik zu einem Krisenreaktionsinstrument wurde – die entsprechenden Flexibilitätsregelungen waren im Rechtsrahmen genau umschrieben und zeitlich begrenzt. Die Kohäsionspolitik bleibt, im Einklang mit den Prioritäten der EU, in erster Linie eine langfristige Investitionspolitik für die soziale und wirtschaftliche Konvergenz der europäischen Regionen. Sie erfüllt weiterhin ihr vorrangiges Ziel, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken und die politischen Prioritäten der Union, darunter den ökologischen und den digitalen Wandel, umzusetzen. Dies gilt, insbesondere im Rahmen der Programmgeneration 2021-2027, auch für die Zukunft.

## II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

### **1. Priorisierung der Krisen- und Aufbauinstrumente durch die nationalen Behörden**

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten dem Einsatz von Krisen- und Aufbauinstrumenten zu Recht Vorrang eingeräumt haben, um sicherzustellen, dass die betroffenen Vorhaben an die neuen Gegebenheiten angepasst wurden, bereits investierte Mittel nicht verloren gingen und die Fonds dazu beitrugen, die Auswirkungen der Pandemie auf den Zusammenhalt zu begrenzen. Es wird auch darauf hingewiesen, dass es durch die zusätzlichen Mittel im Rahmen von REACT-EU möglich wurde, Investitionen vor dem Beginn der Programme des Zeitraums 2021-2027 vorzunehmen, um die Lücke zwischen dem Zeitraum 2014-2020 und dem Zeitraum 2021-2027 zu schließen und die Erholung zu erleichtern.<sup>2</sup>

### **2. Parallele Umsetzung unterschiedlicher Finanzierungsprogramme**

Die Kommission erkennt die Notwendigkeit der Koordinierung und der Komplementarität bei der Umsetzung der kohäsionspolitischen Fonds, insbesondere REACT-EU, und der Aufbau- und Resilienzfazilität an.

Die Risiken einer Doppelfinanzierung werden durch mehrere Mechanismen und Bestimmungen weitgehend eingedämmt. Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission legen besonderes Augenmerk auf die Vermeidung von Überschneidungen. Erstens dürfen gemäß Artikel 63 Absatz 9 der Dachverordnung für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 Ausgaben, die in einem Zahlungsantrag für einen der Fonds enthalten sind, nicht anderweitig unter demselben Fonds oder einem anderen Instrument erfasst werden. Dies wird bereits im Zeitraum 2014-2020 durchgesetzt und durch Prüfungstätigkeiten genau überwacht, was auch künftig der Fall sein wird. Diese Bestimmung wird auch in den Auswahlkriterien, die in den Mitgliedstaaten für die Auswahl der jeweiligen Projekte angewandt werden, nachdrücklich hervorgehoben.

---

<sup>2</sup> Siehe die Bemerkung 36 und Kasten 2 im Bericht des EuRH.

Zweitens erfordern Programmplanungsdokumente, d. h. die Partnerschaftsvereinbarung, die Programme und die territorialen Pläne für einen gerechten Übergang, eine Beschreibung der Komplementaritäten und Synergien zwischen der Kohäsionspolitik und anderen Instrumenten der Union, um Überschneidungen zu vermeiden und einem möglichen Risiko der Doppelfinanzierung vorzukommen.

Sowohl die Partnerschaftsvereinbarungen für die Programme 2021-2027 als auch die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne sehen eine Beschreibung der Komplementaritäten mit anderen Instrumenten vor. Dies dient als Grundlage für weitere Koordinierungsvereinbarungen. Damit soll dafür gesorgt werden, dass Komplementaritäten gewährleistet sind und Synergien zwischen den verschiedenen Instrumenten genutzt werden.

Die Dienststellen der GD REGIO und der GD EMPL wurden ordnungsgemäß in die Bewertung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität vorgeschlagenen Aufbau- und Resilienzpläne einbezogen. Dadurch ist sichergestellt, dass Synergien und Kenntnisse bezüglich der Ziele der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Aufbau- und Resilienzfazilität und den Kohäsionsfonds umfassend genutzt werden. Darüber hinaus verpflichten sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der mit der Kommission unterzeichneten operativen Vereinbarungen, gemeinsam eine jährliche Veranstaltung mit Interessenträgern zu organisieren, um Komplementarität, Synergien, Kohärenz und Konsistenz zwischen der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans und den anderen EU-Programmen zu erörtern.<sup>3</sup>

### 3. Überwachung und Berichterstattung

Um für mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verwendung von Mitteln der Kohäsionspolitik in Bezug auf die Gesundheitsversorgung (einschließlich Impfungen), die Unterstützung von Unternehmen und Kurzarbeitsregelungen zu sorgen, hat die Kommission 32 nicht verpflichtende COVID-19-Indikatoren veröffentlicht. Sie wurden von den Mitgliedstaaten weitgehend aufgegriffen und helfen den Behörden und der Kommission dabei, zu überwachen und zu bewerten, wie kohäsionspolitische Mittel, auch aus REACT-EU-Mitteln, im Zusammenhang mit der Pandemie verwendet wurden.

Die Kommission ist nach wie vor entschlossen, ihre Bürgerinnen und Bürger über alle öffentlichen Ausgaben auf dem Laufenden zu halten. Aus diesem Grund richtete die Kommission im Rahmen der offenen Datenplattform<sup>4</sup> drei interaktive Dashboards zur Verwendung kohäsionspolitischer Mittel durch die Mitgliedstaaten während der Krise ein. Das Dashboard enthält Informationen über die Ausgaben der Mitgliedstaaten, insbesondere in den Hauptbereichen **Gesundheit, Unternehmen und Direkthilfe für Betroffene**.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Siehe die Bemerkung 40 des EuRH.

<sup>4</sup> Coronavirus-Dashboard: die Antwort der EU-Kohäsionspolitik – REACT-EU-Dashboard – Überblick über die Coronavirus-Indikatoren der Kohäsionspolitik.

<sup>5</sup> Siehe die Bemerkungen 73-79 des EuRH.

### **III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EuRH**

#### **1. Empfehlung 1 – Analyse der Eignung der Kohäsionspolitik als Haushaltsinstrument zur Reaktion auf Krisen**

Zieldatum für die Umsetzung: bis Ende 2024

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

#### **2. Empfehlung 2 – Genaue Überwachung der Inanspruchnahme von REACT-EU zur Bereitstellung von Unterstützung, gegebenenfalls mit Schwerpunkt auf Ergebnissen**

Zieldatum für die Umsetzung: unverzüglich

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Nach wie vor wird die Kommission die Umsetzung der Prioritäten von REACT-EU überwachen und die Verwaltungsbehörden bei der Umsetzung unterstützen. In diesem Zusammenhang wird die Kommission Programme ermitteln, bei denen Schwierigkeiten bei der Verwendung auftreten, und mit den Programmbehörden zusammenarbeiten, um das Potenzial der REACT-EU-Mittel zu maximieren. Nach dem Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung obliegt es den Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass die kofinanzierten Vorhaben tatsächlich zur Verwirklichung der Ziele und zum Erreichen der Leistungsziele beitragen.

# Zeitschiene – Sonderbericht 02/2023

## Anpassung der Vorschriften für die Kohäsionspolitik zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie:

Mittel flexibler eingesetzt, doch Nutzung der Kohäsionspolitik als Instrument zur Krisenbewältigung muss überdacht werden

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	28.10.2021
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	18.10.2022
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	7.12.2022
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	9.1.2023