

Analyse 04

DE

Die Zukunft der EU-Kohäsionspolitik: Lehren aus der Vergangenheit ziehen



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

2025

Inhalt

	Ziffer
Hauptaussagen	01 - 24
Warum ist dieser Bereich wichtig?	01 - 07
Allgemeine Anmerkungen und Chancen für die Zukunft	08 - 24
Faktoren, die die Umsetzung der Kohäsionspolitik beeinflussen	25 - 104
Zielsetzungen	26 - 37
Die Ziele der Kohäsionspolitik wurden im Laufe der Zeit ausgeweitet	26 - 29
Stärkerer Fokus auf Wettbewerbsfähigkeit	30 - 33
Deckung des regionalen und lokalen Bedarfs	34 - 37
Flexibilität bei den Ausgaben für die Kohäsionspolitik	38 - 49
Eine langfristige Planung bietet zwar Vorhersehbarkeit, kann aber die Flexibilität beeinträchtigen	39 - 43
Mittel werden häufiger neu programmiert	44 - 46
Die Kohäsionspolitik wurde häufig angepasst, um eine krisenbedingte Flexibilität zu ermöglichen	47 - 49
Vereinfachung des Regelungsrahmens	50 - 53
Ausschöpfung der Mittel	54 - 62
Eine späte Annahme des Regelungsrahmens und der Programme erhöht den Druck bei der Verwendung der kohäsionspolitischen Mittel	56 - 58
Das Nebeneinander von ARF- und Kohäsionsmitteln birgt zusätzliche Risiken für die Mittelausschöpfung	59 - 62
Stärkere Leistungsorientierung	63 - 92
Unzureichende Anreize für eine stärkere Leistungsorientierung in der Kohäsionspolitik	65 - 79
Aufgrund von Mängeln bei der Überwachung und Evaluierung liegen keine ausreichenden Informationen über die Ergebnisse vor	80 - 89
Herausforderungen bei der Förderung der Leistungsorientierung durch das ARF-Modell	90 - 92

Ordnungsmäßigkeit der Kohäsionsausgaben	93 - 104
Der Zuverlässigkeitsrahmen ist nach wie vor nicht vollständig wirksam	96 - 101
Sowohl der Zuverlässigkeitsrahmen für die Kohäsionspolitik als auch der Compliance-Rahmen für die ARF weisen Schwachstellen auf	102 - 104

Anhänge

Anhang I — Prozentualer Anteil der Kohäsionspolitik an den öffentlichen Investitionen in den einzelnen Mitgliedstaaten (2014–2020)

Anhang II – Auswirkungen der Kohäsionspolitik im Hinblick auf die Verringerung von Ungleichheiten

Abkürzungen

Glossar

Prüfungsteam

Hauptaussagen

Warum ist dieser Bereich wichtig?

01 Die Kohäsionspolitik ist in den Artikeln 174–178 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#) (AEUV) verankert. Ihr Ziel ist es, durch Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und Verringerung der Unterschiede zwischen den Regionen eine ausgewogene Entwicklung in der gesamten EU zu fördern. Dabei liegt der Schwerpunkt darauf, strukturelle Schwächen zu überwinden und eine langfristige Widerstandsfähigkeit zu fördern. Ein weiterer Fokus der Politik liegt auf weniger entwickelten Regionen, ländlichen Gebieten, Regionen, die sich im industriellen Wandel befinden oder bei denen das Risiko einer wirtschaftlichen Stagnation besteht, sowie Gebieten, die mit ökologischen oder demografischen Herausforderungen konfrontiert sind.

02 Die Kohäsionspolitik wird gemeinsam von der Kommission und mehr als 400 nationalen und regionalen Behörden in den Mitgliedstaaten verwaltet. Bei der Gestaltung und Umsetzung der Politik arbeiten Interessenträger der nationalen, regionalen und lokalen Ebene zusammen.

03 Von 1989 bis 2023 investierte die EU 1 040 Milliarden Euro im Rahmen ihrer Kohäsionspolitik, weitere 392 Milliarden Euro wurden für den Programmplanungszeitraum 2021–2027 bereitgestellt. Auf die Kohäsionspolitik, bei der es sich um die weltweit umfangreichste Politik für Regionalentwicklung handelt, entfällt rund ein Drittel des EU-Haushalts. Sie wird häufig als Eckpfeiler der EU-Integration bezeichnet.

04 Die Regionen in der EU werden auf der Grundlage ihres BIP in drei Kategorien unterteilt:

- weniger entwickelte Regionen, in denen das Pro-Kopf-BIP unter 75 % des EU-Durchschnitts liegt;
- Übergangsregionen, in denen das Pro-Kopf-BIP zwischen 75 % und 100 % des EU-Durchschnitts liegt;
- stärker entwickelte Regionen, in denen das Pro-Kopf-BIP über dem EU-Durchschnitt liegt¹.

05 Die Kohäsionspolitik wird über folgende Fonds umgesetzt, aus denen zahlreiche Programme und Projekte in den Mitgliedstaaten kofinanziert werden:

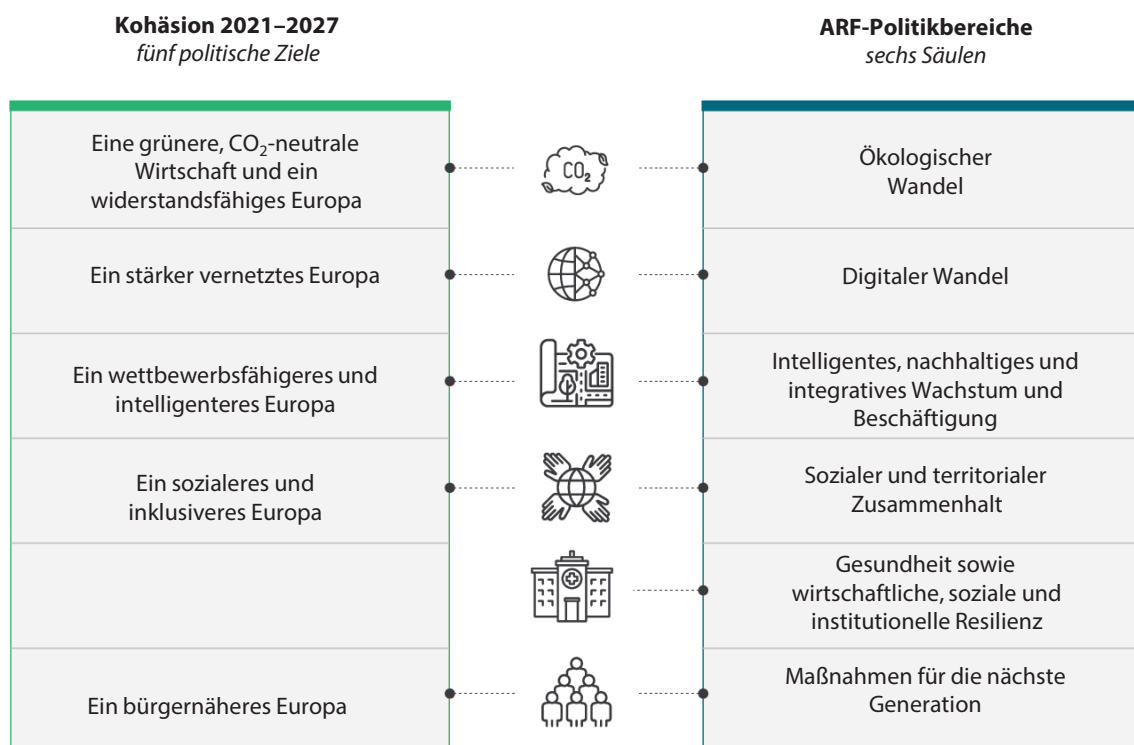
- den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), mit dem die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Regionen unterstützt wird;
- den Kohäsionsfonds (KF), mit dem Investitionen in den Bereichen Umwelt und Verkehr in den weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten gefördert werden;
- den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), mit dem Arbeitsplätze sowie die Schaffung gerechter und sozial inklusiver Gesellschaften in den Mitgliedstaaten gefördert werden;
- den Fonds für einen gerechten Übergang, bei dem es sich um ein neues Instrument für den Zeitraum 2021–2027 handelt, mit dem die Regionen unterstützt werden, die die größten Probleme mit dem Übergang zur Klimaneutralität haben.

06 Im Programmplanungszeitraum 2014–2020 wurden durchschnittlich 14 % der gesamten öffentlichen Investitionen in der EU im Bereich der Kohäsionspolitik getätigt, wobei es beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gab ([Anhang I](#)).

¹ Artikel 108 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

07 Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) wurde als befristetes Instrument geschaffen, das von der Kommission im Wege der direkten Mittelverwaltung umgesetzt wird. Bis zu ihrem Abschluss Ende 2026 wird die ARF zeitgleich mit den Fonds der Kohäsionspolitik der EU durchgeführt. In vielen Fällen können die Mitgliedstaaten wählen, ob sie Investitionen über die ARF oder die Fonds der Kohäsionspolitik oder aber über eine Kombination dieser Instrumente finanzieren möchten. **Abbildung 1** verdeutlicht, dass die ARF und die Fonds der Kohäsionspolitik ähnliche Ausgabenprioritäten aufweisen, auch wenn diese unterschiedlich beschrieben werden. Da mit beiden Instrumenten dieselbe Art von Investitionen finanziert wird, ist ein Vergleich zwischen ihnen unabdingbar.

Abbildung 1 – Kohäsionsziele und ARF-Säulen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#) und der [Verordnung \(EU\) 2021/241](#).

Allgemeine Anmerkungen und Chancen für die Zukunft

08 Bei dem vorliegenden Dokument handelt es sich nicht um einen Prüfungsbericht, sondern um eine Analyse, die sich auf unsere bisherige Arbeit im Bereich der Kohäsionspolitik und der ARF sowie auf öffentlich verfügbare Informationen stützt. Diese Analyse soll Erkenntnisse liefern, die zur Diskussion über die Ausrichtung der Kohäsionspolitik nach 2027 beitragen. In unserer Analyse fassen wir unsere zwischen 2018 und Mai 2025 veröffentlichten Prüfungsberichte, Analysen und Stellungnahmen zu verschiedenen Aspekten der Gestaltung und Umsetzung der Kohäsionspolitik zusammen und vergleichen sie gegebenenfalls mit unseren wichtigsten Schlussfolgerungen zur ARF.

Zielsetzungen

09 Im AEUV (Artikel 174) ist die Kohäsionspolitik als Instrument zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und zur Verringerung der regionalen Unterschiede definiert. Der Schwerpunkt der Politik hat sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt und ausgeweitet. Sie deckt nun mehr Prioritäten und Ziele der EU ab und unterliegt einer Reihe bereichsübergreifender Grundsätze. Angesichts dieser Entwicklung, die sich in den im Rahmen der Halbzeitüberprüfung 2025 vorgelegten Vorschlägen der Kommission fortsetzt, besteht das Risiko, dass die Fragmentierung und Komplexität der kohäsionspolitischen Programme zunehmen und dass die Kernaufgabe der Kohäsionspolitik, die Unterschiede zwischen den Regionen zu verringern, in den Hintergrund rückt (Ziffern **26–29**).

10 Die Wettbewerbsfähigkeit ist zu einer wichtigen Priorität der EU geworden. Der Schwerpunkt der Kohäsionspolitik des Zeitraums 2021–2027 liegt bereits auf Investitionen in Schlüsselbereichen, die für die Wettbewerbsfähigkeit wichtig sind, darunter Innovation, Dekarbonisierung und Kompetenzen. Weniger entwickelte Regionen sind in größerem Maße auf diese Unterstützung angewiesen, da sich die stärker entwickelten Regionen bislang bei den stark wettbewerbsorientierten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, in deren Rahmen direkt verwaltete Mittel (z. B. aus dem Programm Horizont Europa) vergeben werden, am besten durchsetzen konnten. Darüber hinaus unterliegt die Verwendung von Mitteln der Kohäsionspolitik für große Unternehmen bestimmten Beschränkungen (Ziffern **30–33**).

11 Ein Ziel der Kohäsionspolitik ist es, dem unterschiedlichen Entwicklungsbedarf auf regionaler und lokaler Ebene Rechnung zu tragen. Durch die Wahrung des Partnerschaftsprinzips bei der Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung von Programmen soll sichergestellt werden, dass Behörden, die Zivilgesellschaft und andere Interessenträger im Rahmen eines Bottom-up- und Multi-Level-Governance-Ansatzes sinnvoll einbezogen werden. Trotzdem stellten wir fest, dass die Programmziele nicht immer bedarfsorientiert definiert werden. Wir haben auch darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, transparente, objektive und bedarfsgerechte Kriterien zu verwenden, um die besten Projekte zu ermitteln. Darüber hinaus stellten wir fest, dass das Potenzial der Europäischen territorialen Zusammenarbeit nicht vollständig ausgeschöpft wurde (Ziffern **34–37**).

Kasten 1

Chancen bei der Festlegung der künftigen Ziele der Kohäsionspolitik

Bei der Festlegung der künftigen Ziele der Kohäsionspolitik bietet sich die Chance,

- 1) Ziele zu konzipieren, die im Einklang mit dem Partnerschaftsprinzip weiterhin auf den Entwicklungserfordernissen und -strategien der jeweiligen Region beruhen;
- 2) die Fragmentierung und Komplexität der Fonds der Kohäsionspolitik zu begrenzen und einer Vervielfachung politischer Ziele und bereichsübergreifender Grundsätze vorzubeugen;
- 3) durch die Angleichung von Rechtsvorschriften – wie Anforderungen im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge und Vorschriften über staatliche Beihilfen – Synergien zwischen Kohäsionsprogrammen und direkt verwalteten Programmen zu fördern.

Flexibilität bei den Ausgaben für die Kohäsionspolitik

12 Der kohäsionspolitische Rahmen soll den Mitgliedstaaten und ihren Regionen eine langfristige strategische Richtung vorgeben und für Planbarkeit sorgen. Gleichzeitig wird durch die kohäsionspolitischen Vorschriften die Flexibilität der Mitgliedstaaten eingeschränkt, Mittel während des Programmplanungszeitraums neu zuzuweisen, um ihrem sich ändernden Bedarf Rechnung zu tragen (Ziffern [38–43](#)).

13 Die Neuprogrammierung von Mitteln der Kohäsionspolitik ist der wichtigste Mechanismus, der den Verwaltungsbehörden zur Verfügung steht, um die Programme während der Durchführung an einen neuen oder aktualisierten Bedarf anzupassen. Eine Neuprogrammierung muss hinreichend begründet sein. In den Vorschriften wurden zwar für jeden neuen Programmplanungszeitraum mehr Möglichkeiten zur Umschichtung von Mitteln eingeräumt, der Prozess ist jedoch mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden (Ziffern [44–46](#)).

14 Über die bereits bestehenden Flexibilitätsregelungen hinaus wurde der Regelungsrahmen für die Kohäsionspolitik häufig geändert, um die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung bestimmter Krisen zu unterstützen. Die Kohäsionspolitik eignet sich für eine rasche Reaktion auf Krisen, da sie anpassungsfähig ist und erhebliche Ressourcen mobilisiert werden können. Die Vorschriften für den Zeitraum 2021–2027 ermöglichen eine zusätzliche Flexibilität in Krisenzeiten, sodass die Kommission zügiger befristete Reaktionsmaßnahmen ergreifen kann. Die Nutzung der Kohäsionspolitik zum Zwecke einer kurzfristigen Reaktion auf Krisen ist jedoch mit dem Risiko verbunden, dass der strategische Schwerpunkt der Politik, der auf der Stärkung des Zusammenhalts und der Verringerung der Unterschiede zwischen den Regionen der EU liegt, in den Hintergrund rückt (Ziffern [47–49](#)).

Kasten 2

Chancen für mehr Flexibilität bei der Programmierung der Mittel der Kohäsionspolitik

Bei der künftigen Programmplanung bietet sich die Chance,

- 1) sicherzustellen, dass der langfristige strategische Schwerpunkt, der auf der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Verringerung von Ungleichheiten liegt, nicht durch Maßnahmen gefährdet wird, die in erster Linie einen kurzfristigen Bedarf decken sollen;
- 2) sicherzustellen, dass Vorschriften wie die thematische Konzentration den Regionen ausreichend Flexibilität einräumen, damit sie dafür sorgen können, dass ihre Investitionen dem vorhandenen Bedarf entsprechen und gleichzeitig einen Beitrag zu den Prioritäten der EU leisten;
- 3) einen flexibleren Ansatz zu verfolgen, indem z. B. nicht alle Mittel in den ersten Jahren des Zeitraums eingeplant werden, und ein Gleichgewicht zwischen den langfristigen strategischen Planungserfordernissen und der Anpassung an neu entstehenden Bedarf gewahrt wird;
- 4) die Verfahren für die Neuprogrammierung und die Genehmigungsverfahren der Kommission zu straffen, um den Verwaltungsaufwand auf das erforderliche Mindestmaß zu beschränken.

Vereinfachung des Regelungsrahmens

15 Seit dem Programmplanungszeitraum 2000–2006 hat sich die Kommission immer wieder das Ziel gesetzt, die Fonds der Kohäsionspolitik zu vereinfachen. Die Vorschriften für die Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik sollen sicherstellen, dass die Mittel mit Blick auf die Erreichung der politischen Ziele ausgegeben werden und dass ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielt wird. Diese Vorschriften werden jedoch häufig für zu komplex gehalten. Sie umfassen spezifische Vorschriften für die EU-Kohäsionspolitik, insbesondere Förderfähigkeitsregeln, sonstige horizontale Vorschriften und Binnenmarktvorschriften der EU, wie Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge und staatliche Beihilfen, sowie nationale (und mitunter sogar regionale) Vorschriften zu Aspekten, die für politische Entscheidungsträger und Regulierungsbehörden vor Ort wichtig sind. Dies führt zu Verwaltungskosten sowohl für die Begünstigten als auch für die Programmverwalter und erhöht das Fehlerrisiko. Damit eine Vereinfachung gelingen kann, müssen alle einschlägigen EU-, nationalen und regionalen Vorschriften berücksichtigt werden. Wie wir wiederholt festgestellt haben, darf eine Vereinfachung nicht zulasten der Rechenschaftspflicht und Leistung gehen (Ziffern [50–52](#)).

16 In den Vorschriften für die Erstattung der den Begünstigten entstandenen Kosten sind umfassende Dokumentationspflichten und Kontrollmechanismen festgelegt. Vereinfachte Kostenoptionen führen zu einer Vereinfachung und weniger unbeabsichtigten Fehlern. Trotz einiger Fortschritte werden sie von den Verwaltungsbehörden jedoch nach wie vor nur in begrenztem Umfang genutzt, insbesondere beim EFRE (Ziffer [53](#)).

Kasten 3

Chancen für eine weitere Vereinfachung der Kohäsionspolitik

Bei künftigen Initiativen zur Vereinfachung bietet sich die Chance,

- 1) den Rechtsrahmen zu verschlanken, ohne die Erreichung der Kohäsionsziele zu gefährden. Dabei sollten u. a. spezifische Vorschriften der EU-Kohäsionspolitik, auf die Kohäsionspolitik anwendbare horizontale Vorschriften der EU sowie von den Mitgliedstaaten und Regionen erlassene zusätzliche Vorschriften überprüft werden;
- 2) sicherzustellen, dass eine Vereinfachung nicht zulasten der Rechenschaftspflicht und Leistung geht;
- 3) die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen im Allgemeinen und standardisierter vereinfachter Kostenoptionen im Besonderen zu fördern.

Ausschöpfung der Mittel

17 Die Mittelausschöpfungskapazität ist die Fähigkeit der nationalen und regionalen Verwaltungen, die ihnen zugewiesenen Finanzmittel auszugeben. Die Mittelausschöpfungskapazität wird von Faktoren beeinflusst, die sich zwischen den Mitgliedstaaten und auch innerhalb der Mitgliedstaaten unterscheiden können. Zu diesen Faktoren zählen die späte Annahme von Regelungsrahmen und die späte Genehmigung von Programmen sowie eine unzureichende Verwaltungskapazität der Verwaltungsbehörden im Bereich der Auswahl und Durchführung von Projekten (Ziffern [54–55](#)).

18 Für einen wirksamen Einsatz der Kohäsionsmittel ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Verwaltungsbehörden erhebliche Beträge nicht erst zu einem späten Zeitpunkt im Programmplanungszeitraum ausgeben, da sie sonst möglicherweise nicht ausreichend auf den potenziellen Mehrwert und die Qualität der von ihnen ausgewählten Projekte achten. Die bereits zuvor beobachteten Probleme bei der Mittelausschöpfung in der Kohäsionspolitik haben sich aufgrund erheblicher Verzögerungen bei der Annahme des Regelungsrahmens, der Konkurrenz mit der Aufbau- und Resilienzfazilität und des daraus resultierenden Drucks auf die Verwaltungskapazität im Programmplanungszeitraum 2021–2027 verschärft. Wir stellten fest, dass die höheren Vorfinanzierungen im Rahmen der ARF zunächst die Auszahlung der über dieses Instrument verfügbaren Mittel erleichtert hat (Ziffern [56–62](#)).

Kasten 4

Chancen für eine schnellere Mittelausschöpfung

Es bietet sich die Chance, die Mittelausschöpfung in der Kohäsionspolitik zu beschleunigen, indem

- 1) der Rechtsrahmen rechtzeitig im Voraus angenommen wird, um einen zeitnahen Beginn der Programmdurchführung zu ermöglichen;
- 2) eine schnellere Programmplanung vorgenommen wird;
- 3) den Mitgliedstaaten Vorfinanzierungen in angemessener Höhe bereitgestellt werden, um eine zeitnahe Durchführung der Projekte zu ermöglichen.

Stärkere Leistungsorientierung

19 Die Kommission hat sich in den letzten Programmplanungszeiträumen bemüht, die Leistungsorientierung bei den Kohäsionsausgaben zu verbessern, indem sie für die Mitgliedstaaten und Regionen Anreize dafür geschaffen hat, während der gesamten Programmdurchführung den Schwerpunkt auf die Erreichung von Ergebnissen zu legen. Zu diesem Zweck führte sie eine Reihe neuer Mechanismen ein. Die Art und Weise, wie EU-Mittel zugewiesen und ausgezahlt werden, hat sich dadurch jedoch insgesamt nicht spürbar geändert (Ziffern [63–66](#)).

20 Wir kommen zu dem Schluss, dass Konditionalitäten nur geringe Anreize für einen wirksamen Einsatz der Kohäsionsmittel bieten. In bestimmten Bereichen ist es bereits möglich, die Umsetzung von Reformen im Rahmen der Kohäsionspolitik finanziell zu unterstützen, und die Kommission hat kürzlich vorgeschlagen, diese Art der Unterstützung auszuweiten. Wenngleich die ARF zur Unterstützung von Reformen in den Mitgliedstaaten eingerichtet wurde, sind bei der Bewältigung struktureller Herausforderungen und der Erreichung der Ziele der EU bislang nur begrenzte Ergebnisse erzielt worden. Eine Möglichkeit, um Anreize für die Leistungsorientierung zu schaffen, bietet das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen. Die Tatsache, dass dieses Modell im Rahmen der ARF umfassend genutzt wird, macht die ARF jedoch nicht zu einem leistungsbasierten Instrument. Im Bereich der Kohäsionspolitik hat die Nutzung des Modells im Zeitraum 2021–2027 gegenüber dem Zeitraum 2014–2020 zwar zugenommen, jedoch ist sie nach wie vor begrenzt (Ziffern [67–79](#) und [90–92](#)).

21 Bei der Bestimmung des Beitrags, den die Kohäsionsausgaben zur Erreichung der Ziele der Kohäsionspolitik leisten, spielen Überwachung und Evaluierung eine zentrale Rolle. Das Überwachungssystem ist zwar umfassend, doch geht aus unseren Berichten hervor, dass es keine ausreichenden Informationen über die Erfolge der Kohäsionspolitik auf EU-Ebene, insbesondere über die Ergebnisse, liefert. In Bezug auf die ARF, deren gemeinsame Indikatoren hauptsächlich den Output messen, sind wir zu ähnlichen Schlussfolgerungen gelangt. Die Tatsache, dass keine zuverlässigen Daten verfügbar sind und die Evaluierungsergebnisse nicht früh genug vorliegen, um in die Ausarbeitung des Rechtsrahmens für die Zeit nach 2027 einfließen zu können, schränkt den Beitrag von Evaluierungen zu einer faktengestützten Politikgestaltung erheblich ein (Ziffern [80–89](#) und [90–92](#)).

Kasten 5

Chancen für eine stärkere Leistungsorientierung

Für die künftigen Fonds der Kohäsionspolitik bietet sich die Chance,

- 1) nur Reformen zu unterstützen, mit denen die Effizienz und Wirksamkeit der EU-finanzierten Investitionen unmittelbar verbessert werden;
- 2) sicherzustellen, dass Reformen und Investitionen auf derselben (nationalen oder regionalen) Ebene festgelegt werden, damit Zahlungen an die Regionen nicht von der erfolgreichen Umsetzung nationaler Reformen abhängen;
- 3) den Kontext der einzelnen Regionen zu berücksichtigen, wenn diese zur Durchführung von Reformen aufgefordert werden, und schwerpunktmäßig in das jeweilige ungenutzte wirtschaftliche Potenzial der Regionen zu investieren, um Wachstum zu erzielen;
- 4) eine faktengestützte Politikgestaltung zu fördern, indem sichergestellt wird, dass nützliche und zuverlässige Überwachungsdaten sowie zeitnahe Evaluierungsergebnisse von hoher Qualität verfügbar sind.

Im Falle der Verwendung leistungsbasierter Finanzierungsmodelle in der Kohäsionspolitik bietet sich die Chance,

- 5) die Finanzierung klar an Ergebnisse zu knüpfen. Ist dies nicht möglich, sollte ein solches System nicht angewandt werden;
- 6) sicherzustellen, dass die Leistungsorientierung über die Festlegung von für die Zahlung zu erfüllenden Voraussetzungen wie Etappenzielen und Zielwerten hinausgeht und sämtliche Elemente umfasst, die für die Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz erforderlich sind;
- 7) die Zahlungsvoraussetzungen einheitlich festzulegen und bei allen Mitgliedstaaten einheitlich anzuwenden, um eine Gleichbehandlung zu gewährleisten;
- 8) den Anwendungsbereich und die Ziele dieser Instrumente klar zu definieren, um die Auswirkungen der EU-Mittel zu maximieren und Überschneidungen zwischen verschiedenen Programmen zu vermeiden;
- 9) zeitnahe und transparente Informationen darüber bereitzustellen, in welchem Umfang und auf welche Weise die Finanzierung zur Erreichung der Ziele des Instruments beigetragen hat.

Ordnungsmäßigkeit der Kohäsionsausgaben

22 Üblicherweise dienen Kohäsionszahlungen in erster Linie der Erstattung von Projektkosten, die von Begünstigten geltend gemacht werden, die auf EU- und nationaler Ebene komplexe Vorschriften und Verfahren einhalten müssen. Dies birgt ein hohes inhärentes Risiko, dass Vorschriften nicht befolgt werden, was zu Fehlern führt. Unsere Prüfungen haben im Laufe der Jahre gezeigt, dass die Kohäsionsausgaben nach wie vor der Bereich des EU-Haushalts mit dem höchsten Anteil an Fehlern aufgrund von Verstößen gegen die Rechtsvorschriften sind. Dieser Anteil liegt beständig über der Wesentlichkeitsschwelle. Dies bedeutet, dass der bestehende Zuverlässigkeitsrahmen noch nicht vollständig wirksam ist (Ziffern [93–97](#)).

23 Die Behörden der Mitgliedstaaten melden der Kommission die Zahlungen, die sie an Begünstigte geleistet haben, die ihrer Ansicht nach für eine EU-Finanzierung in Betracht kommen, und bieten Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen. Innerhalb des Zuverlässigkeitsrahmens für die Kohäsionspolitik sollte die Kommission über Gewähr dafür verfügen, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme wirksam funktionieren. Dabei ist die Kommission jedoch stark vom wirksamen Funktionieren der Systeme der Behörden der Mitgliedstaaten abhängig, die an der Kontrolle und Prüfung der Mittel der Kohäsionspolitik beteiligt sind (Ziffern [98–101](#)).

24 Im Gegensatz zum Bereich der Kohäsion ist bei der ARF die Einhaltung der EU- und nationalen Vorschriften keine Voraussetzung für den Erhalt von Zahlungen. Wir haben bereits darüber berichtet, dass der Compliance-Rahmen für die ARF und die Vorschriften zum Schutz der finanziellen Interessen der EU nicht solide genug sind und dass es von wesentlicher Bedeutung ist, künftige Instrumente so zu konzipieren und umzusetzen, dass die Rechenschaftspflicht und die Transparenz nicht beeinträchtigt werden. Zwar unterscheiden sich die beiden Umsetzungsmodelle voneinander, jedoch haben wir festgestellt, dass der beiden Modellen zugrunde liegende Zuverlässigkeits- bzw. Compliance-Rahmen – der auch die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten umfasst – nicht wirksam genug ist. Darüber hinaus kann die Kommission bei einzelnen Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen der ARF keine Korrekturen vornehmen, es sei denn, es handelt sich um schwerwiegende Unregelmäßigkeiten wie Betrug, Korruption oder Interessenkonflikte (Ziffern [102–104](#)).

Kasten 6

Chancen für eine bessere Ordnungsmäßigkeit der Kohäsionsausgaben

Es bietet sich die Chance, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sicherzustellen, indem

- 1) angemessene Regelungen zur Rechenschaftspflicht getroffen werden;
- 2) die Kontrollsysteme verstärkt werden, um die Einhaltung der EU- und der nationalen Vorschriften zu gewährleisten;
- 3) wirksame Vorkehrungen zur Wiedereinziehung missbräuchlich verwendeter Mittel getroffen werden.

Faktoren, die die Umsetzung der Kohäsionspolitik beeinflussen

25 Die Kommission trägt die Gesamtverantwortung für die Ausführung des EU-Haushaltsplans. Bei den Mitteln der Kohäsionspolitik teilt sie sich diese Verantwortung mit den Mitgliedstaaten. Die nationalen und regionalen Behörden entscheiden, wie die Mittel im Einklang mit den Prioritäten und Zielen der EU ausgegeben werden. Die Verwaltungsbehörden wählen die zu unterstützenden Projekte aus, leisten die Zahlungen an die Begünstigten und verwalten und überwachen die Durchführung. In diesem Abschnitt nutzen wir die Ergebnisse unserer Prüfungs- und Analysearbeit, um Chancen für eine bessere Umsetzung der Kohäsionspolitik zu ermitteln.

Zielsetzungen

Die Ziele der Kohäsionspolitik wurden im Laufe der Zeit ausgeweitet

26 Gemäß Artikel 174 [AEUV](#) wurde die Kohäsionspolitik ursprünglich mit dem Ziel geschaffen, regionale Unterschiede zu verringern. Ihr Schwerpunkt hat sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt und ausgeweitet, sodass nun eine größere Zahl von EU-Prioritäten abgedeckt wird². Die Kohäsionspolitik trägt zur Erreichung einer Vielzahl von EU-Zielen bei, u. a. in Bezug auf den ökologischen und digitalen Wandel sowie in Politikbereichen wie Forschung und Innovation, Beschäftigung, Bildung und Kompetenzen, grenzübergreifende Zusammenarbeit, nachhaltiger Verkehr und soziale Inklusion. [Anhang II](#) enthält eine Zusammenfassung der Ergebnisse verschiedener Berichte, in denen untersucht wird, wie die Kohäsionspolitik zur Verringerung von Unterschieden und zur Beseitigung sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheiten in der EU beigetragen hat.

² [The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities – Cost of non-Europe](#), EPRS, 2024, S. 8.

27 Die von der Kommission im Rahmen ihrer Halbzeitüberprüfung 2025 vorgelegten [Regelungsvorschläge](#) zeigen, dass die Mittel der Kohäsionspolitik zunehmend für neue EU-Prioritäten mobilisiert werden. Die Vorschläge enthalten Anreize für die Verwaltungsbehörden, ihre Mittel umzuschichten, um der Verlagerung der Prioritäten hin zu Wettbewerbsfähigkeit, erschwinglichem Wohnraum, Resilienz der Wasserversorgung, Produktionskapazitäten im Verteidigungsbereich und militärischer Mobilität Rechnung zu tragen. Wir weisen in unserer [Stellungnahme](#) zu diesen Vorschlägen darauf hin, dass dies zwar eine schnellere Reaktion auf sich ändernde Prioritäten ermöglichen kann, aber auch die Gefahr einer zunehmenden Fragmentierung der kohäsionspolitischen Programme birgt und deren Umsetzung komplexer macht. Bei einer Verwendung der verfügbaren Mittel zur Erreichung allgemeinerer strategischer Ziele besteht zudem die Gefahr, dass der lokale Ansatz – d. h. der Grundsatz, nach dem Investitionen auf die jeweiligen Bedürfnisse und Potenziale der einzelnen Regionen ausgerichtet werden – geschwächt wird und die Wirksamkeit der Politik im Hinblick auf eine Verringerung regionaler Unterschiede gemindert wird. Darüber hinaus ist es schwierig, die potenziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen zu bewerten, da keine Folgenabschätzung zu den Kommissionsvorschlägen vorliegt.

28 Ferner unterliegt die Kohäsionspolitik auch einer Reihe bereichsübergreifender Grundsätze: Grundsatz der "Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen" (in Bezug auf Umweltziele); Einhaltung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union; Gleichstellung der Geschlechter; Verhinderung von Diskriminierung; Förderung einer nachhaltigen Entwicklung sowie Unterstützung für die Verwirklichung der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung und des Übereinkommens von Paris³. Überdies sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei der Programmplanung und Umsetzung der Kohäsionspolitik die im Rahmen des Europäischen Semesters unterbreiteten einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen zu berücksichtigen (Ziffer [67](#)). Angesichts des breiten Spektrums an Zielen und Grundsätzen, die mit der Kohäsionspolitik verwirklicht werden sollen, haben wir bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass klare EU-Prioritäten mit entsprechenden Zielvorgaben festgelegt werden müssen⁴.

³ Erwägungsgrund 16 und Artikel 9 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

⁴ [Analyse 08/2019](#) (Themenpapier), Ziffern 14 und 128.

29 Mit der Kohäsionspolitik soll sowohl der auf regionaler als auch der auf nationaler Ebene bestehende Bedarf gedeckt und gleichzeitig ein Beitrag zur Erreichung umfassenderer europäischer Ziele geleistet werden. Die Schaffung eines EU-Mehrwerts bedeutet, dass eine auf EU-Ebene durchgeführte Maßnahme mehr Vorteile bringt als Maßnahmen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene. In unserer Analyse 03/2025 stellen wir fest, dass der EU-Mehrwert nur dann wirksam gemessen werden kann, wenn er klar definiert ist und das Konzept des EU-Mehrwerts einheitlich angewandt wird.

Stärkerer Fokus auf Wettbewerbsfähigkeit

30 Der Schwerpunkt der [Strategischen Agenda 2024–2029 des Europäischen Rates](#) und der politischen Prioritäten der Kommission für denselben Zeitraum liegt auf der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU durch Steigerung der Produktivität gegenüber ihren globalen Wettbewerbern. Angesichts der jüngsten geopolitischen Entwicklungen sind die wirtschaftliche Sicherheit und die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu wichtigen Prioritäten geworden. Mit den Mitteln der Kohäsionspolitik wird die Wettbewerbsfähigkeit unterstützt, um dadurch das Wachstum zu fördern. Die Kohäsionsmittel tragen insbesondere dazu bei, regionale Unterschiede zu verringern, indem sie das Wachstumspotenzial von weniger entwickelten Regionen fördern.

31 Einige EU-Mittel zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, wie die Mittel aus Horizont Europa, werden direkt von der Kommission verwaltet. Dies bedeutet, dass die Finanzierungsentscheidungen auf EU-Ebene und nicht von nationalen oder regionalen Behörden getroffen werden. Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten der EU, was ihre Teilnahme an diesen Programmen betrifft. Die Teilnahme beruht in der Regel auf stark wettbewerbsorientierten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, und bei Regionen mit einer höheren Innovationsleistung ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass sie sich durchsetzen und diese Mittel erhalten⁵. Im Rahmen von Horizont Europa wurden Maßnahmen zur Verringerung des Innovationsgefälles ergriffen, die auf weniger leistungsstarke Mitgliedstaaten ausgerichtet sind, doch die verfügbaren Mittel sind im Vergleich zum Kohäsionsbereich sehr begrenzt⁶. Daher kommt der kohäsionspolitischen Unterstützung eine große Bedeutung bei der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in weniger entwickelten Regionen zu.

32 Die Kommission fördert stärkere Synergien zwischen den direkt verwalteten Programmen und den (unter geteilter Mittelverwaltung stehenden) Fonds der Kohäsionspolitik⁷. Wir haben bereits früher berichtet, dass solche Synergien durch eine mangelnde Angleichung der Rechtsvorschriften behindert werden. Beispielsweise ist im Rahmen direkt verwalteter Programme – im Gegensatz zu kohäsionspolitischen Programmen – vorgeschrieben, dass Investitionen dem Grundsatz der "Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen" für die Umwelt entsprechen müssen.

⁵ [Sonderbericht 23/2022](#), Ziffer 50 und Abbildung 8; Molica, F. und Marques Santos, A., [Complementarities between R&I funds across EU regions](#), Gemeinsame Forschungsstelle, 2024.

⁶ [Sonderbericht 15/2022](#), Ziffer II.

⁷ [Sonderbericht 23/2022](#), Ziffern 3–4.

33 Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen des EFRE und des Kohäsionsfonds erfolgt in erster Linie durch Investitionen in KMU. Wir haben die Bedeutung der Unterstützung von KMU, die das Rückgrat der EU-Wirtschaft bilden, anerkannt⁸. Während die Mitgliedstaaten Mittel aus der ARF zur Förderung großer Unternehmen verwenden können, stehen für produktive Investitionen in solchen Unternehmen nur in begrenztem Umfang Mittel aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds zur Verfügung. Nur unter bestimmten Bedingungen können aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds Projekte in den Bereichen Forschung und Innovation, Energieeffizienz und erneuerbare Energien sowie Investitionen, die zur Erreichung der Ziele der Plattform für strategische Technologien für Europa beitragen, unterstützt werden⁹.

Deckung des regionalen und lokalen Bedarfs

34 Die Kohäsionspolitik soll den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt stärken und dem unterschiedlichen Entwicklungsbedarf der Regionen in der EU gerecht werden. Sie beruht auf dem [Partnerschaftsprinzip](#). Damit soll sichergestellt werden, dass die regionalen und lokalen Behörden, die Zivilgesellschaft und andere Interessenträger während der gesamten Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung der Programme sinnvoll eingebunden werden. Durch das Partnerschaftsprinzip soll auch sichergestellt werden, dass die Programme auf einem Bottom-up- und Multi-Level-Governance-Ansatz beruhen und maßgeschneiderte Unterstützung zur Bewältigung territorialer Herausforderungen und zur Deckung des lokalen Bedarfs bereitgestellt wird¹⁰.

⁸ [Sonderbericht 08/2022](#), Ziffer I.

⁹ Artikel 5 Absatz 2 der [Verordnung \(EU\) 2021/1058](#).

¹⁰ Artikel 8 der [Delegierten Verordnung \(EU\) Nr. 240/2014](#) der Kommission.

35 Wir stellten fest, dass die Bedarfsanalysen nicht immer ausreichend mit den Programmzielen verknüpft waren. Infolgedessen spiegelten die in den Programmen festgelegten Ziele nicht immer den regionalen oder nationalen Bedarf wider und/oder waren unklar¹¹. Durch solide bedarfsorientierte Programmplanungs- und Auswahlverfahren hätte sichergestellt werden können, dass die Kohäsionspolitik vor Ort einen echten Mehrwert bringt. Wir haben bereits darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, transparente, objektive und bedarfsorientierte Kriterien zu verwenden, um die Projekte zu ermitteln, mit denen Lücken in der regionalen Entwicklung am besten geschlossen werden können, und Projekte zu finanzieren, die andernfalls nicht durchgeführt würden¹².

36 Im Rahmen der Kohäsionspolitik wird auch die Zusammenarbeit zwischen Regionen und Ländern durch die Programme der europäischen territorialen Zusammenarbeit, die sogenannten "Interreg"-Programme, unterstützt. Mit diesen Programmen sollen grenzbezogene Hindernisse überwunden und gemeinsame Herausforderungen bewältigt werden, die von den Mitgliedstaaten und Regionen gemeinsam ermittelt wurden. Sowohl im Programmplanungszeitraum 2014–2020 als auch 2021–2027 entfielen weniger als 3 % des Kohäsionshaushalts auf Interreg-Programme, was den Spielraum für die Bewältigung grenzübergreifender oder transnationaler Herausforderungen eingeschränkt hat. In Bezug auf die bestehenden grenzübergreifenden Programme stellten wir fest, dass ihr Potenzial für den Aufbau von Entwicklungskapazitäten in Grenzregionen nicht vollständig ausgeschöpft wurde¹³.

¹¹ [Analyse 08/2019](#) (Themenpapier), Ziffern 35–36; [Sonderbericht 19/2018](#), Ziffer 99; [Sonderbericht 05/2017](#), Ziffern 165 und 170; [Sonderbericht 08/2015](#), Ziffer 66.

¹² [Analyse 08/2019](#) (Themenpapier), Ziffer 31 und Ziffern 37–38; [Sonderbericht 21/2018](#), Ziffern 15–16.

¹³ [Sonderbericht 14/2021](#), Ziffer 7 und Ziffern 93–94.

37 Mit der Kohäsionspolitik und der ARF werden gemeinsame Ziele verfolgt und ähnliche Arten von Investitionen finanziert (*Abbildung 1*). Während die Kohäsionspolitik über mehrere Programme ausgeführt wird, deren Hauptschwerpunkt auf der Deckung des territorialen Bedarfs und der Unterstützung von weniger entwickelten Regionen liegt, ist die ARF ein zentralisiertes Instrument, das durch den jeweiligen nationalen Plan der Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Im Gegensatz zur Kohäsionspolitik gilt das Partnerschaftsprinzip nicht für die ARF. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission lediglich einen Überblick über die Konsultationen geben, die sie bei der Ausarbeitung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne durchgeführt haben¹⁴.

Flexibilität bei den Ausgaben für die Kohäsionspolitik

38 Flexibilität bei den Ausgaben im Bereich der Kohäsionspolitik bedeutet, dass die Programme angepasst werden können, um den sich wandelnden sozioökonomischen Bedingungen, unvorhergesehenen Herausforderungen und neuen Prioritäten Rechnung zu tragen. In diesem Abschnitt wird dargelegt, wie die Flexibilität im Laufe der Zeit – u. a. als Reaktion auf Krisen – ausgeweitet wurde.

Eine langfristige Planung bietet zwar Vorhersehbarkeit, kann aber die Flexibilität beeinträchtigen

39 Der kohäsionspolitische Rahmen soll eine langfristige strategische Richtung vorgeben und für Planbarkeit sorgen. Die Mittel werden den Mitgliedstaaten auf der Grundlage hochrangiger politischer Verhandlungen auf EU-Ebene zugewiesen¹⁵. Anschließend verteilen die Mitgliedstaaten ihre Mittelzuweisungen auf nationale und regionale Programme. Dabei berücksichtigen sie die jeweiligen Kategorien, unter die ihre Regionen fallen (Ziffer *04*). Dieser Ansatz schafft zwar eine finanzielle Planungssicherheit und ermöglicht es, Investitions- und Fördermittel für einen längeren Zeitraum von bis zu zehn Jahren bereitzustellen, schränkt jedoch auch die Flexibilität ein, wenn Programme an den sich wandelnden Bedarf oder als Reaktion auf Krisen angepasst werden müssen.

¹⁴ Analyse 01/2023, Ziffern 37–38.

¹⁵ Analyse 03/2019 (Schnellanalyse), Ziffer 6.

40 Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten gemäß den Vorschriften für die Aufhebung von Mittelbindungen verpflichtet, die ihnen jährlich zugewiesenen Mittel innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens – in der Regel zwei oder drei Jahre – auszugeben. Anderenfalls laufen sie Gefahr, sie zu verlieren¹⁶.

41 Die Mitgliedstaaten legen die Verwendung jedes Fonds für den gesamten Zeitraum durch Partnerschaftsvereinbarungen und Programme fest, die von der Kommission genehmigt werden müssen und für die eine Bedarfsanalyse durchgeführt wurde. Die Mittel werden für spezifische Ziele und Politikbereiche vorgesehen und die Vorschriften für die thematische Konzentration nach einem Top-down-Ansatz angewandt (*Kasten 7*).

¹⁶ Artikel 105 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

Kasten 7

Vorschriften für die thematische Konzentration

Gemäß den Vorschriften für die thematische Konzentration muss ein erheblicher Teil der kohäsionspolitischen Mittel den Prioritäten der EU zugewiesen werden, wobei abhängig von der Regionenkategorie oder spezifischen sozialen Herausforderungen unterschiedliche Schwellenwerte gelten. Für den Zeitraum 2021–2027 gilt Folgendes¹⁷:

- Im Rahmen des EFRE müssen stärker entwickelte Regionen mindestens 85 % der Mittel den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit und Innovation sowie dem ökologischen Wandel zuweisen und mindestens 30 % der Mittel speziell für den ökologischen Wandel bereitstellen. Weniger entwickelte Regionen wiederum müssen mindestens 25 % der Mittel für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und mindestens 30 % für den ökologischen Wandel bereitstellen. Darüber hinaus sollten mindestens 8 % des EFRE auf nationaler Ebene der nachhaltigen Stadtentwicklung zugewiesen werden.
- Im Rahmen des ESF+ müssen mindestens 25 % der Mittel für soziale Inklusion und mindestens 3 % für die Unterstützung der am stärksten benachteiligten Personen vorgesehen werden. In Mitgliedstaaten, in denen der Anteil der Kinder, die in Armut leben, oder der jungen Menschen, die weder arbeiten noch eine Schule besuchen oder eine Ausbildung absolvieren, im Zeitraum 2017–2019 über dem EU-Durchschnitt liegt, müssen mindestens 5 % der Mittel für die Bekämpfung der Kinderarmut und 12,5 % für die Beschäftigung junger Menschen vorgesehen werden.

42 Die thematische Konzentration trägt zu einer stärkeren Verknüpfung von EU-Prioritäten und EU-Mitteln bei¹⁸. Wir stellen fest, dass häufig Ausnahmen von den Vorschriften für die thematische Konzentration in den Regelungsrahmen der Kohäsionspolitik aufgenommen wurden, um eine Neuprogrammierung von Mitteln zu erleichtern. Dies kann die Glaubwürdigkeit und die Gesamtwirkung der für die thematische Konzentration geltenden Anforderungen schwächen¹⁹.

¹⁷ Artikel 4 und Artikel 11 Absatz 2 der [Verordnung \(EU\) 2021/1058](#); Artikel 7 der [Verordnung \(EU\) 2021/1057](#).

¹⁸ [Stellungnahme 06/2018](#), Ziffer 17; [Sonderbericht 02/2017](#), Ziffern 67–80.

¹⁹ [Stellungnahme 02/2025](#), Ziffer 41; [Sonderbericht 02/2023](#), Ziffer 69; [Sonderbericht 02/2017](#), Ziffern 69 und 144.

43 Im Vergleich zu den Fonds der Kohäsionspolitik gelten für die ARF weniger Fördervoraussetzungen und eine andere thematische Zweckbindung der Mittel. Die Vorgaben sind darauf beschränkt, dass mindestens 37 % der Gesamtzuweisung für die Unterstützung des ökologischen Wandels und mindestens 20 % der Gesamtzuweisung für die Unterstützung des digitalen Wandels vorzusehen sind²⁰.

Mittel werden häufiger neu programmiert

44 Die Neuprogrammierung von Mitteln der Kohäsionspolitik ist der wichtigste Mechanismus, der den Verwaltungsbehörden zur Verfügung steht, um die Programme während der Durchführung an einen neuen oder aktualisierten Bedarf anzupassen. Änderungen erfordern einen begründeten Antrag, in dem die erwarteten Auswirkungen auf das Erreichen der Programmziele erläutert werden. Zudem müssen die wichtigsten Vorgaben – wie die thematische Konzentration – eingehalten und eine Genehmigung der Kommission eingeholt werden, um sicherzustellen, dass die Änderungen den Zielen und rechtlichen Anforderungen der EU entsprechen²¹. Mit jedem neuen Programmplanungszeitraum wurden die Vorschriften stärker angepasst, um eine Neuprogrammierung von Mitteln zu erleichtern. Dies gilt auch für den Zeitraum 2021–2027 (**Kasten 8**).

²⁰ Artikel 18 Absatz 4 Buchstaben e und f der [Verordnung \(EU\) 2021/241](#).

²¹ Artikel 24 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

Kasten 8

Neue Flexibilitätsregelungen im Programmplanungszeitraum 2021–2027

- Bis zu 8 % der Mittelzuweisung für eine bestimmte Priorität (höchstens jedoch 4 % des gesamten Programmbudgets) können ohne Genehmigung der Kommission innerhalb desselben Fonds, desselben Programms und derselben Regionenkategorie auf eine andere Priorität übertragen werden.
- 50 % der den Programmen für die letzten beiden Jahre zugewiesenen Mittel werden während der Halbzeitüberprüfung 2025 endgültig zugewiesen, sodass Anpassungen an die sich wandelnden sozioökonomischen Bedingungen vorgenommen werden können.
- Änderungen an den Partnerschaftsvereinbarungen, die der Genehmigung durch die Kommission bedürfen, sind nicht mehr erforderlich, um Programmänderungen Rechnung zu tragen²².

45 Die Verwaltungsbehörden haben häufiger Änderungen an den Programmen vorgenommen, mitunter mehrmals innerhalb kurzer Zeit²³. Im Zeitraum 2007–2013 wurden die Programme durchschnittlich 1,3-mal geändert, im Zeitraum 2014–2020 bereits 8,2-mal. Mehr als 15 % der gesamten Mittel des Zeitraums 2014–2020 wurden neu programmiert. Bei einigen Programmen wurde mehr als die Hälfte der Mittel umgeschichtet. Wir stellten fest, dass die Neuprogrammierung den Verwaltungsaufwand für die Verwaltungsbehörden erhöht²⁴.

²² Erwägungsgrund 18 sowie Artikel 18, Artikel 24 Absatz 5 und Artikel 26 der Verordnung (EU) 2021/1060.

²³ Sonderbericht 24/2021, Ziffern 53–57 und Ziffer 120; Sonderbericht 17/2018, Ziffern 46–47.

²⁴ Sonderbericht 02/2023, Ziffern 35–36.

46 Sowohl bei der Kohäsionspolitik als auch bei der ARF stellten wir Verzögerungen bei der geplanten Durchführung von Investitionen fest, die teilweise auf externe Umstände (z. B. Inflation, Probleme in den Lieferketten und rechtliche Schwierigkeiten) zurückzuführen waren. Diese Verzögerungen gefährden die wirksame Inanspruchnahme der Mittel²⁵. Um die Herausforderungen bei der Umsetzung der ARF zu bewältigen, machten alle Mitgliedstaaten von der Möglichkeit Gebrauch, ihre Aufbau- und Resilienzpläne vorbehaltlich der Bewertung durch die Kommission und der Billigung durch den Rat zu überarbeiten²⁶.

Die Kohäsionspolitik wurde häufig angepasst, um eine krisenbedingte Flexibilität zu ermöglichen

47 Über die bereits vorgesehenen Flexibilitätsregelungen hinaus wurde der Regelungsrahmen für die Kohäsionspolitik häufig geändert, um die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung bestimmter Krisen zu unterstützen (*Abbildung 2*). Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen ("Dachverordnung") wurde in den Programmplanungszeiträumen 2007–2013 und 2014–2020 16-mal geändert, um befristete Maßnahmen einzuführen. Diese Maßnahmen zielten in der Regel darauf ab, die Vorschriften zu lockern (z. B. Übertragungen zu gestatten oder die Förderfähigkeit auszuweiten) und durch Optionen wie eine 100 %ige EU-Finanzierung den Druck auf die nationalen Haushalte zu verringern²⁷. Rund 30 % der Änderungen, die im Programmplanungszeitraum 2014–2020 an Programmen des EFRE und des Kohäsionsfonds vorgenommen wurden, zielten speziell darauf ab, die in der Dachverordnung neu eingeführten Bestimmungen zur Krisenreaktion zu aktivieren.

²⁵ Sonderbericht 13/2024, Ziffern 29–41.

²⁶ Artikel 21 Absatz 2 der [Verordnung \(EU\) 2021/241](#).

²⁷ Sonderbericht 02/2023, Ziffern 84–85.

Abbildung 2 – Kohäsionspolitische Maßnahmen als Reaktion auf Krisen in den Zeiträumen 2007–2013 und 2014–2020



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

48 Die Kohäsionspolitik wurde aufgrund ihrer Anpassungsfähigkeit und der erheblichen Ressourcen, die mobilisiert werden können, für eine rasche Reaktion auf Krisen genutzt. Unserer Analyse bezüglich der Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII) und der Initiative "Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa" (CARE) im Programmplanungszeitraum 2014–2020 ist zu entnehmen, welches Potenzial für die Krisenreaktion die Kohäsionspolitik bietet. Aufgrund von Änderungen der Rechtsvorschriften konnten ungenutzte Mittel umgeschichtet werden, aber Verwaltungsbehörden, die die ihnen zugewiesenen Mittel bereits gebunden hatten, konnten diese Flexibilitätsregelungen nicht in Anspruch nehmen²⁸. Aufgrund dieser Erfahrungen wurden die Vorschriften für den Zeitraum 2021–2027 so gestaltet, dass sie in Krisenzeiten zusätzliche Flexibilität ermöglichen. Sie versetzen die Kommission in die Lage, durch befristete Maßnahmen schneller auf außergewöhnliche Umstände zu reagieren, sofern der Rat sie als solche anerkannt hat. Zu diesen Maßnahmen zählt beispielsweise die Anhebung der Kofinanzierungssätze um zehn Prozentpunkte oder die Möglichkeit, abgeschlossene Projekte für einen Zeitraum von bis zu 18 Monaten rückwirkend für eine Unterstützung auszuwählen²⁹.

49 Wir haben jedoch darauf hingewiesen, dass der wiederholte Rückgriff auf die Kohäsionspolitik zum Zwecke einer kurzfristigen Reaktion auf Krisen mit dem Risiko verbunden ist, dass der strategische Schwerpunkt der Politik, der auf der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Verringerung der Unterschiede zwischen den Regionen der EU liegt, in den Hintergrund rückt³⁰.

²⁸ [Sonderbericht 02/2023](#), Ziffern 23, 85 und 88; [Sonderbericht 05/2025](#), Ziffern 22, 25 und 81.

²⁹ Artikel 20 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#); Artikel 4 Absatz 3 der [Verordnung \(EU\) 2021/1057](#); Artikel 5 Absatz 6 der [Verordnung \(EU\) 2021/1058](#).

³⁰ [Sonderbericht 02/2023](#), Ziffern 85 und 94.

Vereinfachung des Regelungsrahmens

50 Wie in allen öffentlichen Ausgabenbereichen sollen die Vorschriften im Bereich der EU-Kohäsionspolitik sicherstellen, dass die Mittel im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung eingesetzt werden, um die Ziele der Politik zu erreichen. Die kohäsionspolitischen Vorschriften gelten häufig als zu komplex, verursachen unnötige Verwaltungskosten sowohl für die Begünstigten als auch für die Programmverwalter und zählen zu den Faktoren, die zu einem hohen Fehlerrisiko führen³¹ (**Kasten 13**).

51 Seit dem Programmplanungszeitraum 2000–2006 hat sich die Kommission wiederholt zum Ziel gesetzt, die Gestaltung und Umsetzung der Kohäsionspolitik zu vereinfachen. Für die Zeiträume 2014–2020 und 2021–2027 wurden weitere Maßnahmen eingeführt, die hauptsächlich die Verwaltungsbehörden betreffen³² (**Kasten 9**). Die Vereinfachung der Kohäsionspolitik steht nach wie vor ganz oben auf der EU-Agenda für die Zeit nach 2027³³. Wir befürworten eine Vereinfachung, da komplexe Vorschriften zu mehr Unregelmäßigkeiten führen³⁴. Allerdings haben wir wiederholt darauf hingewiesen, dass eine Vereinfachung nicht zulasten der Rechenschaftspflicht und Leistung gehen darf³⁵.

³¹ [Analyse 05/2018](#) (Themenpapier), Ziffern I, 18 und 61; [Jahresbericht 2020](#), Ziffern 1.18 und 1.21.

³² [Analyse 05/2018](#) (Themenpapier), Ziffer 2 und Ziffern 4–5; [Commission Simplification Handbook for 2021–2027](#).

³³ [Schlussfolgerungen des Rates zur Kohäsion und Kohäsionspolitik nach 2027](#), 2025; [Mandatsschreiben](#) an den Exekutiv-Vizepräsidenten für Kohäsion und Reformen, Europäische Kommission, 2024.

³⁴ [Stellungnahme 06/2018](#), Ziffer 7; [Jahresbericht 2020](#), Ziffern 1.18 und 1.21.

³⁵ [Stellungnahme 06/2018](#), Ziffer 50; [Analyse 05/2018](#) (Themenpapier), Ziffern 14 und 38; [Sonderbericht 22/2024](#), Ziffern 40 und 101.

Kasten 9

Beispiele für Initiativen zur Vereinfachung

Mit der Dachverordnung 2014–2020 wurde Folgendes eingeführt:

- vereinfachte Kostenoptionen (VKO): eine breitere Rechtsgrundlage für Pauschalbeträge, standardisierte Einheitskosten und Pauschalsätze, einschließlich von der Kommission vorab festgelegter Standardpauschalsätze;
- harmonisierte Vorschriften: Einführung einer einzigen Dachverordnung, die für mehrere Fonds gilt, um die Kohärenz zu erhöhen;
- verhältnismäßige Kontrollmaßnahmen: für gut funktionierende Programme sind weniger Prüfungen erforderlich.

Mit der Dachverordnung 2021–2027 wurde Folgendes eingeführt:

- nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen: neue Option, wonach Zahlungen ausschließlich auf der Erfüllung von Bedingungen, Erreichung von Etappenzielen oder Erzielung von Outputs beruhen;
- erweiterte Nutzung von VKO: genehmigte Kostensätze aus dem Zeitraum 2014–2020 können ohne weitere Begründung erneut verwendet werden;
- gestraffte Programmplanungsdokumente: präzisere Partnerschaftsvereinbarungen und Programme mit weniger Elementen, die verpflichtend sind;
- Pauschalfinanzierung der technischen Hilfe abhängig von den Fortschritten bei der Programmdurchführung, sodass eine geringere Notwendigkeit für detaillierte Kostenberichterstattungen besteht;
- risikobasierte Verwaltungsüberprüfungen, Möglichkeit verbesserter angemessener Regelungen für die Prüfung und Stärkung des Grundsatzes der "Einzigigen Prüfung".

52 Die Kohäsionspolitik unterliegt mehreren Regelwerken: erstens den spezifischen Vorschriften der EU-Kohäsionspolitik, die für die einzelnen kohäsionspolitischen Fonds gelten, zweitens sonstigen horizontalen – aber nicht kohäsionsspezifischen – EU-Vorschriften, z. B. für den Binnenmarkt (Vergabe öffentlicher Aufträge und staatliche Beihilfen), drittens nationalen (und mitunter sogar regionalen) Vorschriften, die Aspekte abdecken, die für politische Entscheidungsträger und Regulierungsbehörden auf dieser Ebene von Bedeutung sind. Damit Vereinfachungen Wirkung entfalten, müssen alle für die Kohäsionspolitik geltenden (spezifischen und nicht spezifischen) Vorschriften berücksichtigt werden.

53 In den Vorschriften für die Erstattung der den Begünstigten entstandenen Kosten (das für den Großteil der Kohäsionsausgaben verwendete Finanzierungsmodell) sind umfassende Dokumentationspflichten und Kontrollmechanismen festgelegt. Die Begünstigten müssen eine Vielzahl von Belegen (Rechnungen, Arbeitszeitrachweise, Verträge usw.) für spätere Überprüfungen aufbewahren und vorlegen. VKO stellen daher eine Vereinfachung dar. Dadurch kann sich der Aufwand für die Dokumentation der tatsächlich getätigten Ausgaben verringern. Außerdem stellten wir fest, dass unbeabsichtigte Fehler bei VKO weniger häufig auftreten³⁶. Trotz einiger Fortschritte werden VKO von den Verwaltungsbehörden jedoch nach wie vor nur in begrenztem Umfang genutzt, insbesondere beim EFRE (**Kasten 10**).

³⁶ Analyse 03/2024, Ziffern 118 und 120.

Kasten 10

Vereinfachte Kostenoptionen

Bei VKO werden – anstelle der tatsächlich entstandenen Kosten – vorab festgelegte Methoden zur Berechnung der förderfähigen Ausgaben zugrunde gelegt. Durch die Verwendung von VKO sollen zahlreiche Vorteile erzielt werden, z. B. geringere Verwaltungskosten, eine bessere Prüfbarkeit und eine schnellere Projektdurchführung.

VKO wurden erstmals im Programmplanungszeitraum 2007–2013 für ESF-Vorhaben eingeführt, und ihre Nutzung wurde seitdem ausgeweitet. Bis zum Ende des Programmplanungszeitraums 2014–2020 werden nach Schätzungen der Kommission bei 33 % der ESF-Ausgaben und 4 % der EFRE-/KF-Ausgaben VKO verwendet. Insgesamt schätzten wir, dass rund 22,5 Millionen Euro bzw. 8,5 % der bezuschussten Kohäsionsausgaben für 2014–2020 nahezu gänzlich über VKO erstattet würden³⁷.

Für die Fonds der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2021–2027 wurde die Verwendung von VKO für über den EFRE und den ESF+ geförderte Projekte mit Gesamtkosten von bis zu 200 000 Euro verpflichtend eingeführt³⁸. Darüber hinaus führte die Kommission mehr standardisierte Regelungen³⁹ ein, wodurch die Anwendung von VKO weiter vereinfacht und das Fehlerpotenzial verringert wurde. Die Kommission schätzt, dass VKO auf Ebene der Begünstigten bei rund 44 % der Mittel des ESF+ und 11,5 % der Mittel des EFRE Anwendung finden⁴⁰.

³⁷ Sonderbericht 24/2021, Ziffern 89 und 101; *Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF and EAFRD*, Europäische Kommission, 2018, S. 42 und 53.

³⁸ Artikel 53 Absatz 2 der *Verordnung (EU) 2021/1060*.

³⁹ Artikel 94 Absatz 4 der *Verordnung (EU) 2021/1060*.

⁴⁰ *Study on the uptake of Simplified Cost Options (SCO) and Financing Not Linked to Costs (FNLC) for the Common Provisions Regulation (CPR) Funds in the 2014–2020 and 2021–2027 programming periods*, Europäische Kommission, 2024, S. 48–49 und S. 118.

Ausschöpfung der Mittel

54 Mittelausschöpfungskapazität ist die Fähigkeit der nationalen und regionalen Verwaltungen, die ihnen zugewiesenen Finanzmittel auszugeben⁴¹. Die Mitgliedstaaten erhalten Zahlungen aus dem EU-Haushalt, mit denen die förderfähigen Kosten, die für die Projekte im Rahmen ihrer Kohäsionsprogramme angefallen sind, zum Teil erstattet werden.

55 Die Mittelausschöpfungskapazität wird von Faktoren beeinflusst, die sich zwischen den Mitgliedstaaten und auch innerhalb der Mitgliedstaaten unterscheiden können. Zu diesen Faktoren zählen Verzögerungen bei der Annahme der Regelungsrahmen durch die gesetzgebenden Organe und der Genehmigung der operationellen Programme, sich überschneidende Programmplanungszeiträume und Programme, das Vorhandensein anderer Instrumente unter direkter oder geteilter Mittelverwaltung sowie die Verwaltungskapazitäten der Verwaltungsbehörden⁴². Der Analyse der Kommission zufolge ist die technische Kapazität der Verwaltungsbehörden – und der Regierungen im Allgemeinen – ein wichtiger Faktor, der ihre Fähigkeit zur Inanspruchnahme der Kohäsionsmittel und die Wirksamkeit der finanzierten Investitionen beeinflusst⁴³.

Eine späte Annahme des Regelungsrahmens und der Programme erhöht den Druck bei der Verwendung der kohäsionspolitischen Mittel

56 Damit der Fokus weiterhin auf einer wirksamen und ordnungsmäßigen Verwendung der Mittel der Kohäsionspolitik liegt, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Verwaltungsbehörden Situationen vermeiden, in denen gegen Ende des Programmplanungszeitraums noch Mittel in beträchtlicher Höhe ausgeschöpft werden müssen. Wir haben berichtet, dass ein solcher Druck dazu führen kann, dass die Programmbehörden sich ausschließlich auf die Ausschöpfung der Mittel konzentrieren und den potenziellen Mehrwert der geförderten Investitionen nicht ausreichend berücksichtigen⁴⁴.

⁴¹ Sonderbericht 17/2018, Ziffer I.

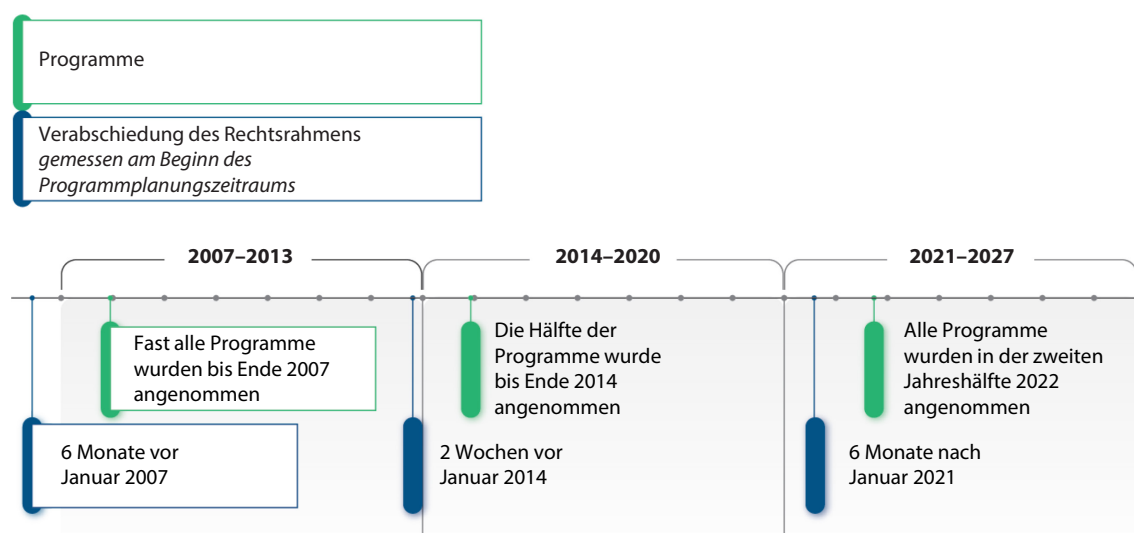
⁴² Ebd., Ziffern III, IV und 14–22.

⁴³ Neunter Kohäsionsbericht, S. 274.

⁴⁴ Sonderbericht 17/2018, Ziffer I.

57 Die Annahme des Rechtsrahmens durch die gesetzgebenden Organe ist eine Voraussetzung dafür, dass die Vorbereitung der Programme abgeschlossen werden kann. Sobald die Kommission die Programme genehmigt hat, kann die Umsetzung in den Mitgliedstaaten beginnen. Wir stellten fest, dass der Rechtsrahmen für die Kohäsionspolitik, die Partnerschaftsvereinbarungen und die Programme in den aufeinanderfolgenden MFR immer später genehmigt wurden (**Abbildung 3**)⁴⁵. Dies trug zu einer geringen Mittelausschöpfung in den ersten Jahren bei, sodass gegen Ende des jeweiligen Programmplanungszeitraums der Druck stieg, die Mittel auszuschöpfen, um den Rückstand wieder aufzuholen. Im Zeitraum 2021–2027, als die Verwaltungsbehörden auch mit der Programmplanung von REACT-EU und der Durchführung anderer Sofortmaßnahmen (CRII, CRII+, CARE, CARE+, ARF) beschäftigt waren, gab es erhebliche Verzögerungen⁴⁶.

Abbildung 3 – Annahme von Rechtsrahmen und Programmen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

⁴⁵ Ebd., Ziffern 16 und 19; COM(2025) 46.

⁴⁶ Analyse 01/2023, Ziffer 46.

58 Für den Zeitraum 2014–2020 wurde eine vorübergehende Flexibilität eingeführt, um die Mittel der Kohäsionspolitik zur Bewältigung neuer Prioritäten nutzen zu können. Auch wurden EU-Finanzierungssätze von bis zu 100 % ermöglicht. Diese beiden Maßnahmen trugen dazu bei, den Mitgliedstaaten und insbesondere den stärker entwickelten Regionen eine leichtere Ausschöpfung der Kohäsionsmittel zu ermöglichen⁴⁷. Wie wir bereits angemerkt haben, ist die verpflichtende nationale oder private Kofinanzierung jedoch ein wichtiger Grundsatz für die Fonds der Kohäsionspolitik, da sie die Eigenverantwortung fördert und Anreize für eine ordnungsgemäße, effiziente und wirksame Mittelverwendung schafft⁴⁸. Sie führt auch zu einem höheren Gesamtvolumen an verfügbaren Mitteln für die Unterstützung der politischen Prioritäten der EU.

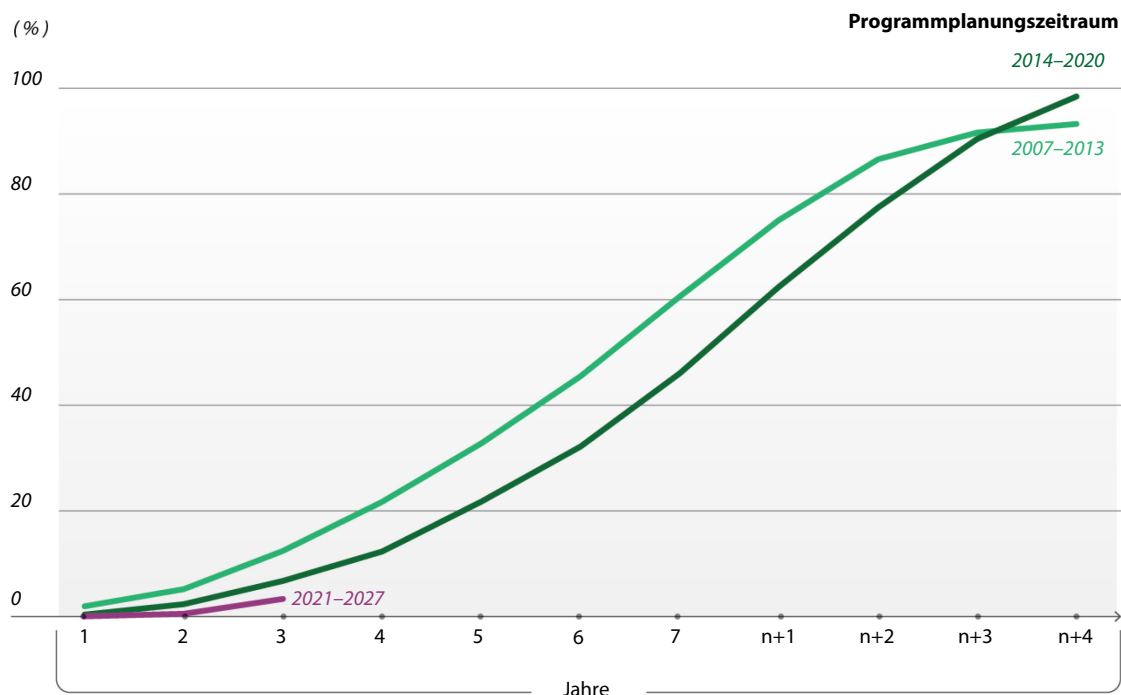
Das Nebeneinander von ARF- und Kohäsionsmitteln birgt zusätzliche Risiken für die Mittelausschöpfung

59 In *Abbildung 4* sind die Ausschöpfungsquoten im Kohäsionsbereich für drei Programmplanungszeiträume dargestellt.

⁴⁷ Analyse 03/2024, Ziffern XI, 138–145 und 162; *Absorption rates of Cohesion Policy funds*, EPRS, 2024.

⁴⁸ Stellungnahme 02/2025, Ziffer 34; Sonderbericht 02/2023, Ziffer 69; Analyse 01/2023, Ziffer 71.

Abbildung 4 – Ausschöpfungsquoten für die einzelnen Programmplanungszeiträume nach Jahren



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

60 Die Ausschöpfungsquoten im Bereich der Kohäsionspolitik waren in den ersten Jahren des Programmplanungszeitraums 2021–2027 etwas geringer als in den vorherigen Programmplanungszeiträumen. Dies ist auf die Auswirkungen der Durchführung der ARF (mit der ähnliche Arten von Investitionen unterstützt werden und die einen kürzeren Durchführungszeitraum hat, der im August 2026 endet) und auf die unter Druck stehenden Verwaltungskapazitäten der nationalen Behörden, die häufig beide Instrumente gleichzeitig umsetzen mussten, zurückzuführen⁴⁹. Einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um diese Kapazität zu erhöhen – beispielsweise durch die Einstellung von zusätzlichem Personal, die Bereitstellung operativer Unterstützung und die Vereinfachung der Verwaltungsverfahren –, die Herausforderungen wurden jedoch nicht vollständig bewältigt⁵⁰. In einigen Fällen wurden ausgereifere Projekte, die zuvor im Rahmen der Fonds der Kohäsionspolitik geplant worden waren, in die Aufbau- und Resilienzpläne aufgenommen⁵¹.

⁴⁹ Analyse 01/2023, Ziffern 11, 22, 30, 45–47 und 53.

⁵⁰ Sonderbericht 13/2024, Ziffern VIII, 69–70 und 97.

⁵¹ Sonderbericht 22/2024, Ziffer 30 und Kasten 5; SWD(2024) 70, S. 63.

61 Die Tatsache, dass der Vorfinanzierungssatz bei der ARF höher ist als bei den Fonds der Kohäsionspolitik erleichterte zunächst die Auszahlung der Mittel. Die Mitgliedstaaten konnten Vorschüsse im Umfang von bis zu 13 % ihrer Mittelzuweisungen aus der ARF beantragen, während im Rahmen der Fonds der Kohäsionspolitik 2021–2027 jährliche Tranchen in Höhe von 0,5 % der Gesamtunterstützung bereitgestellt werden. Diese erste Vorfinanzierung im Rahmen der ARF, die eine Krisenreaktionsmaßnahme darstellte, half den meisten Mitgliedstaaten dabei, die Umsetzung zu beschleunigen, da sie den Druck verringerte, der bis zu den ersten regulären Auszahlungen auf den nationalen Haushalten lastete⁵².

62 Die Ausschöpfungsquoten der ARF und der Kohäsionspolitik sind nicht direkt miteinander vergleichbar. Bei der ARF gelten Mittel als ausgeschöpft, sobald die Kommission sie bei zufriedenstellender Erreichung der Etappenziele und Zielwerte an die Mitgliedstaaten ausgezahlt hat, und nicht, sobald diese Mittel ihre Endempfänger und die Realwirtschaft erreicht haben⁵³. In einem früheren Bericht stellten wir auf Grundlage der Daten, die wir von 15 Mitgliedstaaten bis Oktober 2023 erhielten, fest, dass nur etwa die Hälfte der an die Mitgliedstaaten ausgezahlten Mittel die Endempfänger erreicht hatte⁵⁴.

Stärkere Leistungsorientierung

63 Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass öffentliche Investitionen möglichst wirksam sein und möglichst effizient umgesetzt werden sollten. Die Entwicklung eines Konzepts und entsprechender Systeme, um dies zu erreichen, stellt jedoch nach wie vor eine Herausforderung dar⁵⁵. Mit den Ausgaben im Bereich der Kohäsionspolitik eine höhere Leistung zu erzielen, ist eine gemeinsame Priorität von Europäischem Parlament, Rat und Kommission⁵⁶.

⁵² Analyse 01/2023, Ziffern 67–68; Analyse 02/2025, Ziffer 77.

⁵³ Analyse 02/2025, Ziffer 89.

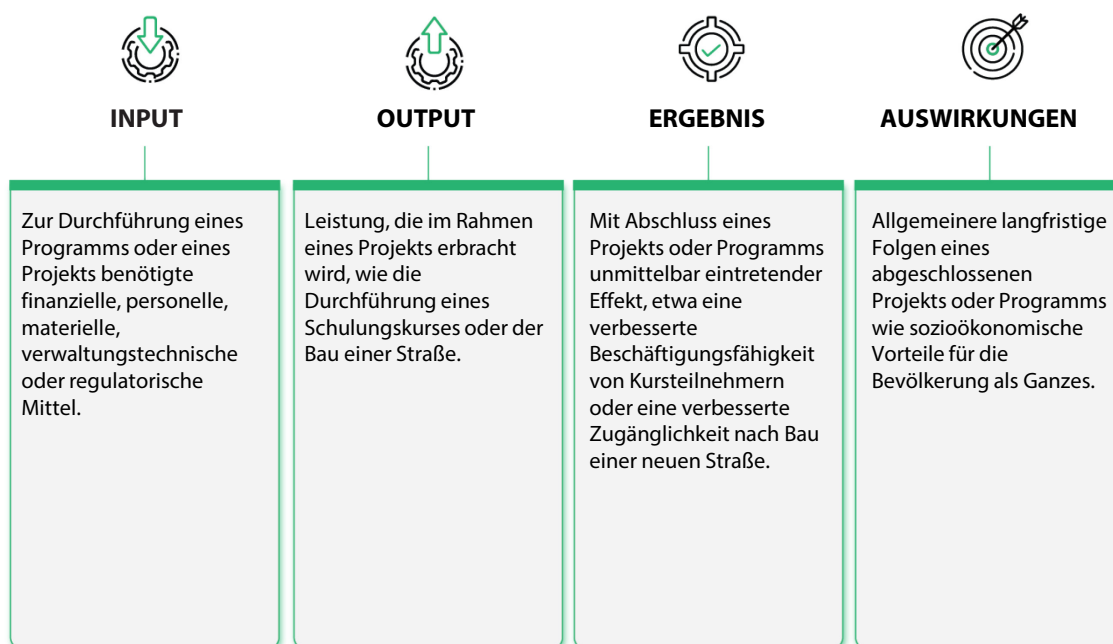
⁵⁴ Ebd., Ziffer 89.

⁵⁵ Rethinking Regional Development Policy-making, OECD, 2018, Kapitel 5, S. 106 und S. 114.

⁵⁶ Sonderbericht 24/2021, Ziffer I.

64 In der Haushaltsordnung der EU⁵⁷ ist vorgesehen, dass die EU-Mittel leistungsorientiert ausgeführt werden. Konkret ist Leistung im Einklang mit der Haushaltsordnung und gemäß unserer Definition das Ausmaß, in dem mit von der EU finanzierten Maßnahmen, Projekten oder Programmen die angestrebten Ziele bei einem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht werden⁵⁸. In diesem Zusammenhang ist zwischen Input, Output, Ergebnissen und Auswirkungen zu unterscheiden (*Abbildung 5*).

Abbildung 5 – Klassifizierung nach Input, Output, Ergebnis und Auswirkungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des [Sonderberichts 26/2023](#), Abbildung 3.

⁵⁷ Artikel 2 Nummern 50 und 62 sowie Artikel 33 der [Verordnung \(EU, Euratom\) 2024/2509](#).

⁵⁸ [Analyse 02/2025](#), Ziffer 10.

Unzureichende Anreize für eine stärkere Leistungsorientierung in der Kohäsionspolitik

65 In den letzten Programmplanungszeiträumen wurden nach und nach Verfahrens- und Finanzierungsmechanismen in die Rechtsgrundlagen für die Kohäsionspolitik aufgenommen, mit denen Anreize für eine stärkere Leistungs- und Ergebnisorientierung geschaffen werden sollten. Im Zeitraum 2014–2020 wurden mit der Verordnung drei Mechanismen dieser Art eingeführt⁵⁹:

- "Ex-ante-Konditionalitäten" – Voraussetzungen, durch die bei Programmbeginn ein investitionsfreundliches Umfeld für wirksame Kohäsionsausgaben geschaffen wird;
- eine obligatorische leistungsgebundene Reserve in Höhe von 6 % der Gesamtzuweisung des jeweiligen Mitgliedstaats, die für Prioritätsachsen freigegeben wird, sobald vorab festgelegte Etappenziele erreicht wurden (gilt nicht mehr für den Zeitraum 2021–2027);
- das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen.

66 Wir kamen zu dem Schluss, dass diese drei Mechanismen insgesamt zwar zu neuen Ansätzen bei der Umsetzung geführt haben, sich an der Art und Weise, wie EU-Finanzmittel zugewiesen und ausgezahlt werden, jedoch kaum etwas geändert hat⁶⁰.

⁵⁹ Artikel 19–21 und Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe e der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#); [Sonderbericht 24/2021](#), Ziffern II, 6 und 109–112.

⁶⁰ [Sonderbericht 24/2021](#), Ziffern IX und 107–109.

In gewissem Umfang schafft die Kohäsionspolitik bereits Anreize für Reformen bei der Umsetzung von Investitionen

67 Das [Europäische Semester](#) ist ein jährliches Verfahren zur Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU. Auf der Grundlage der Strategiepläne der Mitgliedstaaten schlägt die Kommission länderspezifische Empfehlungen vor, die aufzeigen, wie auf neue und bestehende Herausforderungen reagiert werden sollte. Die länderspezifischen Empfehlungen werden vom Rat angenommen.

68 Seit 2014 müssen die im Europäischen Semester vorgegebenen Leitlinien im Rahmen der Kohäsionspolitik berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck

- wurden in die Dachverordnung Ex-ante-Konditionalitäten⁶¹ (2014–2020) und grundlegende Voraussetzungen⁶² (2021–2027) aufgenommen;
- hat die Kommission den einzelnen Mitgliedstaaten Investitionsleitlinien an die Hand gegeben. Dazu hat sie in den Positionspapieren für den Zeitraum 2014–2020⁶³ und in den Länderberichten 2019 für den Zeitraum 2021–2027⁶⁴ den Entwicklungsbedarf und die Finanzierungsprioritäten bestimmt.

Die Mitgliedstaaten wiederum mussten die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen bei der Ausarbeitung der Partnerschaftsvereinbarungen und Programme für die Fonds der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014–2020⁶⁵ und 2021–2027⁶⁶ berücksichtigen. Insbesondere sind die Mitgliedstaaten im Rahmen des ESF+ verpflichtet, einen angemessenen Betrag ihrer Mittel für die Bewältigung der in den einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen aufgezeigten Herausforderungen bereitzustellen⁶⁷.

⁶¹ Artikel 19 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#).

⁶² Artikel 12 Absätze 1 und 15 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

⁶³ Anhang I Abschnitt 2 Unterabschnitt 3 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#); [Sonderbericht 02/2017](#), Ziffer 9.

⁶⁴ [Analyse 01/2023](#), Ziffer 15.

⁶⁵ Artikel 4 Absatz 1, Artikel 15 Absatz 1 und Artikel 19 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#).

⁶⁶ Artikel 11 Absatz 1, Artikel 15 Absatz 2 und Artikel 22 Absatz 3 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

⁶⁷ Artikel 7 Absätze 1 und 2 und Artikel 12 der [Verordnung \(EU\) 2021/1057](#).

69 Ex-ante-Konditionalitäten waren eine der wesentlichen Neuerungen der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014–2020. Wir haben berichtet, dass diese Konditionalitäten nur ein Mal von der Kommission anhand der in der Dachverordnung festgelegten Kriterien bewertet wurden. Die meisten dieser Kriterien sind breit gefasst, sodass ein erheblicher Interpretationsspielraum bestand. Darüber hinaus fanden wir nur begrenzte Belege für die Auswirkungen der Ex-ante-Konditionalitäten auf die Wirksamkeit der Ausgaben und stellten fest, dass die Nichterfüllung dieser Konditionalitäten nur selten negative finanzielle Konsequenzen für die Mitgliedstaaten hatte⁶⁸.

70 Ein großer Teil der Mittel der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014–2020 wurde theoretisch zwar für die Umsetzung fondsspezifischer länderspezifischer Empfehlungen bereitgestellt. Die tatsächliche Verknüpfung zwischen den EU-Ausgaben und der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen war jedoch unzureichend⁶⁹. Auch in Studien wurde aufgezeigt, dass die länderspezifischen Empfehlungen zwar in den strategischen Entscheidungen der Programme berücksichtigt wurden, der Einfluss der Empfehlungen auf die Umsetzung der Kohäsionspolitik vor Ort in der Praxis aufgrund des Fehlens klarer Anreize oder Sanktionen jedoch beschränkt war⁷⁰.

71 Im Programmplanungszeitraum 2021–2027 wurden die Ex-ante-Konditionalitäten durch grundlegende Voraussetzungen ersetzt. Dabei handelt es sich um Vorbedingungen für eine effiziente und wirksame Verwendung der Mittel der Kohäsionspolitik. Im Gegensatz zu den Ex-ante-Konditionalitäten des Zeitraums 2014–2020 müssen die Mitgliedstaaten und Regionen diese Voraussetzungen während des gesamten Zeitraums – und nicht nur zu Beginn – erfüllen, um Mittel zu erhalten. Dies bedeutet, dass die Kommission erst dann Ausgaben erstattet, wenn sie der Ansicht ist, dass die betreffende grundlegende Voraussetzung erfüllt ist⁷¹.

⁶⁸ [Sonderbericht 24/2021](#), Ziffern 16, 21–22, 26–34, 110, 114 und 116.

⁶⁹ [Sonderbericht 16/2020](#), Ziffern 41–44 und 62.

⁷⁰ Kapitel 4.1 "Francesco Corti, Matteo Pedralli und Chiara Pancotti: Die Aufbau- und Resilienzfähigkeit: wichtige Neuerungen und das Zusammenspiel mit der Kohäsionspolitik" des Berichts [Die Zukunft der EU-Kohäsion](#) des ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, S. 285.

⁷¹ Artikel 15 Absatz 6 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

72 Die grundlegenden Voraussetzungen sind in der Dachverordnung festgelegt. Bei Erfüllung dieser Voraussetzungen werden die einem spezifischen Ziel zugewiesenen Mittel für die Mitgliedstaaten bzw. Regionen verfügbar. Dies allein führt jedoch nicht zu Zahlungen der Kommission. Die Mitgliedstaaten müssen nach wie vor Vorhaben durchführen, um Erstattungen erhalten zu können.

73 Gleichwohl trägt die Kohäsionspolitik in den Mitgliedstaaten zu Reformen in bestimmten Bereichen bei. So haben die Mitgliedstaaten nach Angaben der Kommission zwischen 2014 und 2022 in den vom ESF(+) abgedeckten Bereichen 293 Reformen eingeleitet, wobei die meisten Reformen in der Bildungspolitik und auf dem Arbeitsmarkt umgesetzt wurden. 142 (d. h. 48,6 %) dieser Reformen wurden zumindest teilweise mit Mitteln aus dem ESF(+) unterstützt. Nach Schätzungen der Kommission wurden insgesamt bei rund 9 % der länderspezifischen Empfehlungen in den Interventionsbereichen des ESF(+) "wesentliche Fortschritte" oder eine "vollständige Umsetzung" erzielt⁷².

74 Durch den kürzlich vorgelegten [Vorschlag](#) der Kommission zur Änderung der EFRE-/KF-Verordnung im Rahmen der Halbzeitüberprüfung wird der Umfang der Unterstützung für Reformen weiter ausgeweitet. Der Vorschlag sieht die Möglichkeit vor, Tätigkeiten zu finanzieren, die zur Durchführung von Reformen beitragen. Unter anderem sollen auch Kosten gedeckt werden, die nicht unmittelbar mit der Umsetzung von Investitionen zusammenhängen. Im Bereich der Fonds der Kohäsionspolitik stellt dies eine Neuerung dar. Wir haben jedoch darauf hingewiesen, dass in dem Vorschlag weder klar definiert wird, welche Reformen aus dem EFRE/KF gefördert werden können, noch festgelegt wird, welche Arten von Maßnahmen oder Ausgaben förderfähig sind. Daher bleibt unklar, welche Maßnahmen als Reformen gelten und gefördert werden können⁷³.

⁷² [Study supporting the Impact assessment of the future European Social Fund proposal](#), Europäische Kommission, 2025, S. 10, 19 und 35–36.

⁷³ [Stellungnahme 02/2025](#), Ziffer 22; Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe e des Vorschlags für eine Verordnung [COM\(2025\) 123](#).

Das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen wird im Bereich der Kohäsionspolitik nur in begrenztem Umfang genutzt

75 Das Potenzial für die Nutzung leistungsbasierter Finanzierungsmodelle hat sich im Bereich der Kohäsionspolitik allmählich erhöht. Bei diesen Modellen ist die finanzielle Unterstützung der EU direkt an vorab festgelegte Ergebnisse oder Bedingungen geknüpft. Das bedeutendste Beispiel ist das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen (**Kasten 11**).

Kasten 11

EU-Förderung nach dem Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen

Um die politischen Ziele der EU und die festgelegten Ergebnisse zu erreichen, wurde 2018 in der Haushaltsordnung⁷⁴ die Möglichkeit eingeführt, EU-Mittel in Form von nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen bereitzustellen. Die Finanzierungen stützen sich auf folgende Faktoren:

- die Erfüllung von Bedingungen oder
- die Erzielung von Ergebnissen, die anhand zuvor gesteckter Etappenziele oder anhand von Leistungsindikatoren gemessen werden.

Im Bereich der Kohäsionspolitik 2014–2020 konnte das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen ab 2019 für EFRE/KF-Investitionen in den Bereichen Energieeffizienz und Energie aus erneuerbaren Quellen nach Inkenntrisssetzung der Kommission genutzt werden.

⁷⁴ Artikel 125 Absatz 1 Buchstabe a der [Verordnung \(EU, Euratom\) 2024/2509](#).

76 Im Zeitraum 2014–2020 kam dieses Modell nur bei einem Pilotprojekt des EFRE zum Einsatz, das mit einem EU-Beitrag von rund 36 Millionen Euro unterstützt wurde. Wir haben auf die folgenden Gründe für die begrenzte Nutzung des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen in diesem Zeitraum hingewiesen⁷⁵:

- Es dauert recht lange, bis EU-Investitionen zu Ergebnissen führen. Mitunter ist dies sogar bei Outputs der Fall. Dadurch ist es für die Verwaltungsbehörden schwierig, geeignete Vorhaben für das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen zu finden.
- Die Mitgliedstaaten erachteten die Ausarbeitung von Regelungen für nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen als mühselig, kompliziert und zeitaufwendig.
- Wir stellten fest, dass die Regelungen zur Prüfung der Einhaltung von Binnenmarktvorschriften bei der Nutzung des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen nicht ausreichend klar waren. Die Mitgliedstaaten mussten nach wie vor sicherstellen, dass alle EU-Ausgaben mit den Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge und staatliche Beihilfen im Einklang standen, während die Rechtsgrundlage lediglich eine Überprüfung der Erfüllung der Finanzierungsbedingungen vorsah⁷⁶.

77 Im Zeitraum 2021–2027 kann das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen in allen Bereichen der Kohäsionspolitik zur Bereitstellung von EU-Mitteln genutzt werden⁷⁷. Bis März 2025 hatte die Kommission in elf Mitgliedstaaten⁷⁸ im Rahmen von 15 EFRE- und/oder ESF+-Programmen 23 Finanzierungsregelungen genehmigt, die sich auf insgesamt 6,8 Milliarden Euro beliefen.

⁷⁵ [Sonderbericht 24/2021](#), Ziffern 94–96, 99, 105–106, 108, 126, 128, Empfehlungen 3 a) und 4 b).

⁷⁶ Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe e der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#); Anhang – Nummer 4 Buchstabe f der [Delegierten Verordnung \(EU\) 2019/694 der Kommission](#).

⁷⁷ Artikel 37, Artikel 53 Absatz 1 Buchstabe f und Artikel 95 Absatz 1 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

⁷⁸ Estland, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Litauen, Ungarn, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien.

78 In der Dachverordnung sind Überprüfungen und Prüfungen vorgeschrieben, in deren Rahmen geprüft werden soll, ob die Bedingungen für eine Erstattung erfüllt sind und ob die Ergebnisse erzielt wurden. Aus den Erwägungsgründen geht hervor, dass die zugrunde liegenden Kosten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Finanzierungsmodells keinen Überprüfungen oder Prüfungen unterliegen sollten, auch wenn die Verwaltungs- und Prüfbehörden der Kommission weiterhin Gewähr dafür bieten müssen, dass die in der Rechnungslegung enthaltenen Ausgaben mit allen geltenden Vorschriften, einschließlich der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge und staatliche Beihilfen, im Einklang stehen⁷⁹. Die Kommission ist der Auffassung, dass sie hinreichende Gewähr hinsichtlich der Einhaltung aller anwendbaren Vorschriften erlangt durch i) ihre Ex-ante-Bewertung von Regelungen für nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen, ii) die Erfüllung der grundlegenden Voraussetzungen, unter anderem im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge und staatlicher Beihilfen, durch die Mitgliedstaaten sowie iii) die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Bewertungen von Beschwerden betreffend die Vergabe öffentlicher Aufträge und staatliche Beihilfen.

⁷⁹ Artikel 69, 74 und 77 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

79 Andere Stellen mit praktischen Erfahrungen bei der Nutzung leistungsbasierter Modelle haben ebenfalls darauf hingewiesen, dass die Umsetzung solcher Modelle mit Herausforderungen verbunden ist und realistische Erwartungen gehegt werden sollten. Die Weltbank⁸⁰ stellte fest, dass die Nutzer solcher Modelle im Allgemeinen enttäuscht waren, obwohl sie die zugrunde liegende Logik überzeugte, was zu einer Kluft zwischen Theorie und Praxis führt. Andere Autoren⁸¹ haben darauf hingewiesen, dass bei solchen Modellen verzerrende Anreize vermieden werden sollten, die u. a. dazu führen können, dass wenig ehrgeizige Ziele gesetzt werden, sich auf kurzfristige Ziele konzentriert wird, anstatt eine langfristige Vision zu verfolgen, und dass sich auf die Probleme konzentriert wird, die am einfachsten zu bewältigen sind. Darüber hinaus betont die OECD⁸², dass für eine wirksame Umsetzung Instrumente und Methoden für die Erfassung von Leistungsinformationen, unterstützende IT-Systeme, solide Rechenschaftsmechanismen und klar definierte Funktionen und Zuständigkeiten erforderlich sind.

Aufgrund von Mängeln bei der Überwachung und Evaluierung liegen keine ausreichenden Informationen über die Ergebnisse vor

80 Überwachungssysteme, mit denen die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele anhand relevanter und zuverlässiger Leistungsdaten gemessen werden, können nützliche Informationen über die Ergebnisse liefern und zur Verbesserung künftiger Regelungen beitragen. Ex-post-Bewertungen von hoher Qualität tragen dazu bei, die Erreichung der politischen Ziele zu bewerten.

⁸⁰ Moynihan, D. and Beazley, I., [Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries](#), Weltbank, 2016.

⁸¹ Kapitel 4.1 "Francesco Corti, Matteo Pedralli und Chiara Pancotti: Die Aufbau- und Resilienzfähigkeit: wichtige Neuerungen und das Zusammenspiel mit der Kohäsionspolitik" des Berichts [Die Zukunft der EU-Kohäsion](#) des ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2024, S. 294–295.

⁸² [Good Practices for Performance Budgeting](#), OECD, 2019, S. 18; [Performance budgeting](#), OECD, 20.03.2025.

Die Überwachungssysteme liefern keine ausreichenden Informationen über die auf EU-Ebene erzielte Leistung

81 Die Kohäsionspolitik verfügt über ein umfassendes System zur Leistungsüberwachung, das programmspezifische und gemeinsame Indikatoren umfasst, die hauptsächlich der Messung von Outputs dienen. Im Zeitraum 2014–2020 wurden die operationellen Programme anhand von rund 9 000 verschiedenen Indikatoren überwacht. Diese waren zumeist programmspezifisch und konnten nicht auf EU-Ebene aggregiert werden. In ihren Kohäsionsprogrammen für den Zeitraum 2021–2027 legten die Mitgliedstaaten 7 880 programmspezifische Indikatoren fest.

82 Eine Überwachung auf der Grundlage gemeinsamer Indikatoren ermöglicht es, den Beitrag der Fonds der Kohäsionspolitik zur Erreichung der Ziele der EU zu messen und die Indikatorwerte auf Programmebene zu vergleichen. Die Fonds der Kohäsionspolitik verwenden jedoch nur eine begrenzte Anzahl gemeinsamer Indikatoren, um die Gesamtleistung auf EU-Ebene zu messen. Allerdings ist die Zahl der Indikatoren von 87 im Programmplanungszeitraum 2014–2020 auf 234 im Zeitraum 2021–2027 gestiegen.

83 Es gibt keine ausdrückliche EU-Rechtsvorschrift zur Festlegung von Leistungsindikatoren für ausgewählte Vorhaben. Auf Projektebene hat die Erzielung von Ergebnissen nur in ganz wenigen Fällen Einfluss auf die Höhe der EU-Finanzierung. Beispielsweise haben wir in unserem Jahresbericht 2023⁸³ auf zwei Fälle hingewiesen, in denen nicht weiterverfolgt wurde, ob die in den Finanzhilfvereinbarungen enthaltene Verpflichtung zur Erreichung der Leistungsziele erfüllt wurde. Bei unseren Prüfungen stellten wir fest, dass bei den Verfahren zur Projektauswahl der potenzielle Beitrag der vorgeschlagenen Projekte zur Erreichung der Programmziele nicht im Vordergrund steht. Daher kann bei der Überwachung der Beitrag der Projekte zu den Ergebnissen und zur Erreichung der Programmziele nicht ausreichend berücksichtigt werden. Stattdessen wird der Schwerpunkt auf Outputs und Ausgaben gelegt. Insgesamt führt eine unzureichende Leistung nicht zu finanziellen Sanktionen⁸⁴.

⁸³ [Jahresbericht 2023](#), Ziffern 6.39–6.41 und Empfehlung 6.3.

⁸⁴ [Analyse 08/2019](#) (Themenpapier), Ziffern 56, 65–66, 69, 101 und 103; [Sonderbericht 21/2018](#), Ziffer 75 und Empfehlung 1.

84 Im Rahmen der Auswahl von Vorhaben im Programmplanungszeitraum 2021–2027 sind die Verwaltungsbehörden gemäß der Dachverordnung verpflichtet, Vorhaben im Hinblick auf die Maximierung ihres Beitrags zum Erreichen der Ziele des Programms Vorrang einzuräumen⁸⁵. Es ist noch nicht klar, ob diese Bestimmung in der Praxis zur Auswahl der leistungsfähigsten Projekte beiträgt.

85 In unseren Berichten weisen wir häufig auf Schwachstellen in den Überwachungssystemen hin, die es schwierig machen, die Fortschritte und den Beitrag der Kohäsionsmittel zur Erreichung der Programmziele zu messen. Die Schwachstellen reichen von einem Mangel an Indikatoren zur Messung des Beitrags zu bestimmten mit Kohäsionsmitteln unterstützten Bereichen (insbesondere Indikatoren zur Messung der Ergebnisse) über einen Mangel an Zielvorgaben bis hin zu einer uneinheitlichen Anwendung bestehender Indikatoren (**Kasten 12**).

Kasten 12

Beispiele für unzureichende Überwachung

Indikatoren zur Überwachung der Kreislaufwirtschaft beziehen sich nur auf die Sammlung und Behandlung von Abfällen, ohne dass spezifische Informationen über das kreislaforientierte Design von Produkten erfasst werden. Weder der Kommission noch den Behörden in den ausgewählten Mitgliedstaaten lagen Informationen über den Beitrag vor, den die über 1 000 im Zusammenhang mit der Kreislaufwirtschaft aus dem EFRE finanzierten Projekte zur Erreichung der Ziele des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft geleistet haben⁸⁶.

In der ESF-Verordnung war kein gemeinsamer Ergebnisindikator für Langzeitarbeitslose vorgesehen, obwohl dieser Bereich eine Ausgabenpriorität des ESF darstellte. Die Mitgliedstaaten übermittelten Informationen über die anhand programmspezifischer Indikatoren gemessenen Ergebnisse, sofern solche Indikatoren vorhanden waren. Zwei der vier geprüften OP verfügten über keine programmspezifischen Ergebnisindikatoren, um die Ergebnisse in Bezug auf die Teilnehmer (172 445 bzw. 27 395) zu erfassen⁸⁷.

⁸⁵ Artikel 73 Absatz 1 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

⁸⁶ [Sonderbericht 17/2023](#), Ziffer II und Ziffern 61–63.

⁸⁷ [Sonderbericht 25/2021](#), Ziffern 63–71 und 78.

86 Zudem hat die Gemeinsame Forschungsstelle darauf hingewiesen, dass geeignete Indikatoren und Zielwerte, die auf genauen Daten beruhen, erforderlich sind, um die Leistung zuverlässig bewerten zu können. Sie betonte, dass die Festlegung realistischer Zielwerte bei den EFRE-Programmen mit großen Schwierigkeiten verbunden ist und die meisten Programme häufig und umfassend geändert werden. Ferner wies sie darauf hin, dass die Indikatoren strenger definiert und Änderungen auf genau festgelegte Umstände beschränkt werden müssen⁸⁸.

Die Evaluierungsergebnisse lagen nicht rechtzeitig vor, sodass sie nicht in die Legislativvorschläge einfließen konnten

87 Mit den Evaluierungen im Bereich der Kohäsionspolitik sollen die Auswirkungen der Fonds auf die Erreichung der fünf politischen Ziele bewertet und die Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und der EU-Mehrwert der einzelnen Fonds⁸⁹ nach dem "Grundsatz der vorherigen Evaluierung"⁹⁰ der Kommission untersucht werden.

88 Die Kommission hätte bis Ende 2024 die folgenden beiden Evaluierungen der Fonds der Kohäsionspolitik – die in die Ausarbeitung des Rechtsrahmens für die Zeit nach 2027 einfließen sollten – veröffentlichen sollen:

- die Ex-post-Bewertung des Programmplanungszeitraums 2014–2020, bei der die Wirksamkeit und Effizienz der Fonds sowie ihr Beitrag zur EU-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum überprüft werden⁹¹;
- die Halbzeitevaluierung des Programmplanungszeitraums 2021–2027, bei der die Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und der EU-Mehrwert der Fonds untersucht werden⁹².

Keine dieser Evaluierungen wurde innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist veröffentlicht.

⁸⁸ Molica, F., Marques Santos, A. und Conte, A., [Can a more performance-based setting bring additional efficiency to EU cohesion policy?](#), Joint Research Centre Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No 12/2023.

⁸⁹ Artikel 44 und 45 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

⁹⁰ [SWD\(2021\) 305](#), Kapitel III, S. 24.

⁹¹ Artikel 57 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#).

⁹² Artikel 45 Absatz 1 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

89 Darüber hinaus hängt die Qualität von Evaluierungen von der Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit der Daten ab. Wir haben bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass die Nützlichkeit von Evaluierungen beeinträchtigt ist, wenn sie nicht auf hinreichend zuverlässigen zugrunde liegenden Nachweisen oder hochwertigen Überwachungsdaten beruhen⁹³. Insgesamt ist das Evaluierungssystem der Kommission im Einklang mit den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung gut konzipiert. Die fehlende Verfügbarkeit von Daten, die zum Teil auf den langfristigen Charakter einiger Investitionen, aber auch auf Schwachstellen der Überwachungssysteme zurückzuführen ist, stellt jedoch ein großes Problem dar, das wirksame faktengestützte Bewertungen erschwert⁹⁴.

Herausforderungen bei der Förderung der Leistungsorientierung durch das ARF-Modell

90 Voraussetzung dafür, dass die Mitgliedstaaten Zahlungen aus der ARF erhalten, ist die zufriedenstellende Erreichung zuvor vereinbarter Etappenziele und Zielwerte, auf deren Grundlage die Fortschritte bei der Durchführung von Reformen und Investitionen gemessen werden. Wir kamen zu dem Schluss, dass dies allein die ARF nicht zu einem leistungsorientierten Instrument macht⁹⁵. Tatsächlich liegt der Schwerpunkt auf den bei der Durchführung erzielten Fortschritten, da Etappenziele und Zielwerte sowie gemeinsame Indikatoren hauptsächlich outputorientiert sind⁹⁶. Wir stellten ferner fest, dass die Ergebnisse in Bezug auf die Bewältigung struktureller Herausforderungen durch Reformen und Investitionen und der Beitrag zu den Zielen der EU bislang begrenzt sind⁹⁷.

91 Die Verknüpfung von Zahlungen mit Etappenzielen und Zielwerten – und nicht mit den entstandenen Kosten – erforderte neue Verfahren bzw. eine Anpassung bestehender Verfahren. Dennoch bestehen weiterhin Risiken bezüglich der Zuverlässigkeit der Daten, insbesondere auf der Ebene der Endempfänger⁹⁸.

⁹³ [Analyse 08/2019](#) (Themenpapier), Ziffern 107 und 112–113.

⁹⁴ [Sonderbericht 16/2018](#), Ziffern 52–55, 83 und 91.

⁹⁵ [Analyse 02/2025](#), Ziffern 10–14.

⁹⁶ [Sonderbericht 26/2023](#), Ziffern 27, 35–36 und 48.

⁹⁷ [Analyse 02/2025](#), Ziffern 91–102.

⁹⁸ [Sonderbericht 26/2023](#), Ziffern VI, 57–63 und 98–99.

92 Bei der Anwendung des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen, das mit der ARF erstmals in großem Maßstab umgesetzt wurde, haben wir eine Reihe von Mängeln festgestellt. Dazu zählen der mangelnde Fokus auf der tatsächlichen Leistung sowie Probleme im Zusammenhang mit der Rechenschaftspflicht und Transparenz bei der Verwendung der Mittel. Trotz des Potenzials leistungsbasierter Finanzierungen sollte daher in Anbetracht der mit der ARF gemachten Erfahrungen die Umsetzung des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen bei künftigen Instrumenten verbessert werden.

Ordnungsmäßigkeit der Kohäsionsausgaben

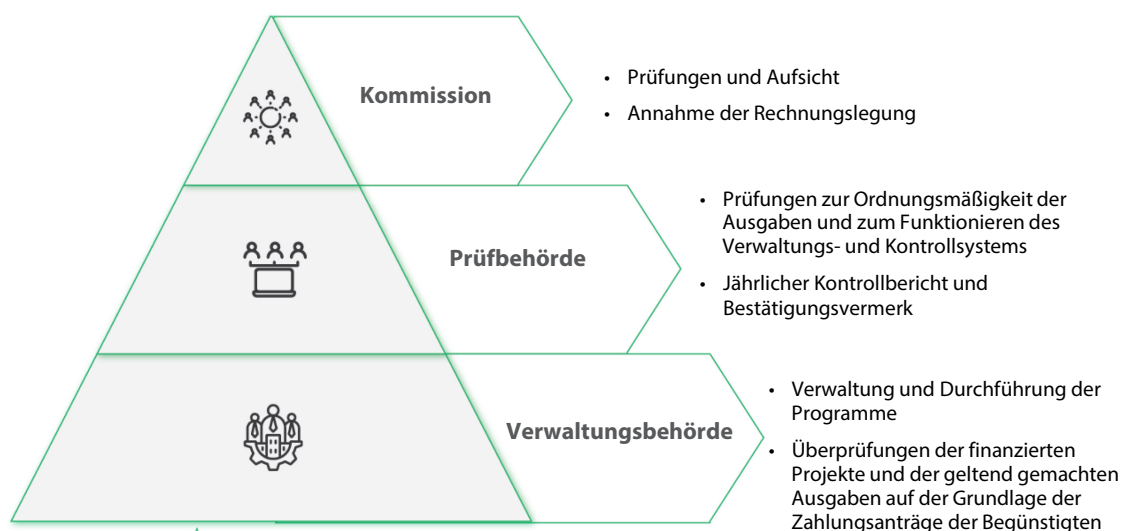
93 Als externer Prüfer der EU-Finzen sind wir gemäß dem AEUV verpflichtet, jährlich über die Ausführung des EU-Haushaltsplans Bericht zu erstatten. Unser Jahresbericht enthält unsere Zuverlässigkeitserklärung, die Aufschluss darüber gibt, ob die EU-Jahresrechnung zuverlässig ist und ob die EU-Haushaltsmittel im Einklang mit den geltenden Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften verwendet wurden. Seit mehreren Jahren stellen wir im Zuge unserer Arbeit zur Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung fest, dass der Bereich der Kohäsion der Haushaltsbereich der EU mit der höchsten Fehlerquote ist⁹⁹. Bei den Ausgaben handelt es sich hauptsächlich um Erstattungen geltend gemachter Kosten. Die Begünstigten müssen Anträge auf Erstattung der ihnen entstandenen Kosten sowie entsprechende Nachweise einreichen. Die betreffenden Kosten und die entsprechenden Maßnahmen müssen mit häufig komplexen Vorschriften auf EU- und nationaler Ebene (z. B. für die Förderfähigkeit, die Vergabe öffentlicher Aufträge und staatliche Beihilfen) im Einklang stehen.

94 Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung übermitteln die nationalen und regionalen (mitgliedstaatlichen) Behörden der Kommission Listen mit den von ihnen getätigten Zahlungen, die ihres Erachtens für eine EU-Finanzierung in Betracht kommen. Auf der Grundlage der im Rahmen ihrer Kontrollsysteme durchgeführten Arbeit bieten sie auch Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit dieser Zahlungen. Anschließend erstattet die Kommission den Mitgliedstaaten diese Ausgaben.

⁹⁹ [Jahresbericht 2023](#), Ziffer 1.14; [Jahresbericht 2022](#), Ziffer 1.14; [Jahresbericht 2021](#), Ziffer 1.18; [Jahresbericht 2020](#), Ziffer 1.17; [Jahresbericht 2019](#), Ziffer 1.18; [Jahresbericht 2018](#), Ziffer 1.29.

95 Die von der Kommission vorgenommene interne Kontrolle der kohäsionspolitischen Ausgaben unterliegt dem Konzept der "Einigen Prüfung". Dieses Konzept sieht einen Zuverlässigkeitsrahmen vor, bei dem sich jede Kontrollebene (innerhalb der Mitgliedstaaten und der Kommission) auf die Kontrollen stützt, die auf den darunter liegenden Ebenen durchgeführt wurden, sofern diese Arbeit zuverlässig ist. Ziel ist es, das Risiko von Unregelmäßigkeiten zu mindern und gleichzeitig die Kosten für die Überprüfung der EU-Ausgaben auf ein akzeptables Niveau zu begrenzen und den Verwaltungsaufwand für die geprüften Stellen so gering wie möglich zu halten. In **Abbildung 6** sind die wichtigsten Verfahren zur Kontrolle und Erlangung der Zuverlässigkeitsgewähr im Bereich der Kohäsion zusammengefasst.

Abbildung 6 – Konzept für die interne Kontrolle im Bereich der Kohäsionsausgaben



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#).

Der Zuverlässigkeitsrahmen ist nach wie vor nicht vollständig wirksam

96 Die Kommission sollte über Gewähr dafür verfügen, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme wirksam funktionieren. Die Wirksamkeit des Zuverlässigkeitsrahmens hängt jedoch von den Fähigkeiten der Behörden und Stellen ab, die an den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten beteiligt sind. Bei der Wahrnehmung ihrer Gesamtverantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der EU-Ausgaben ist die Kommission daher weitgehend vom wirksamen Funktionieren der Behörden der Mitgliedstaaten abhängig¹⁰⁰. Im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion muss die Kommission sicherstellen, dass die EU-Mittel im Einklang mit den geltenden Vorschriften verwendet werden¹⁰¹.

97 Wir kamen zu dem Schluss, dass die von uns für den Programmplanungszeitraum 2007–2013 ermittelten und gemeldeten Fehlerquoten deutlich niedriger waren als im vorangegangenen Zeitraum¹⁰². Unsere jüngste mehrjährige Analyse¹⁰³ zeigt, dass die Fehlerquoten im Zeitraum 2014–2020 niedriger waren als im Zeitraum 2007–2013, aber weiterhin über dem in den Vorschriften¹⁰⁴ festgelegten Schwellenwert von 2 % lagen. Daraus lässt sich schließen, dass der Zuverlässigkeitsrahmen noch nicht vollständig wirksam ist. In den letzten beiden Jahren lag die von uns geschätzte Fehlerquote deutlich über dem Schwellenwert von 2 %. In unseren Jahresberichten¹⁰⁵ haben wir darauf hingewiesen, dass mehrere Faktoren zusätzlichen Druck auf die Verwaltungen der Mitgliedstaaten ausgeübt haben und ihre Fähigkeit, dafür zu sorgen, dass die Ausgaben ordnungsgemäß sind, einem gesteigerten Risiko ausgesetzt haben. Zu diesen Faktoren gehörten die Bereitstellung erheblicher zusätzlicher REACT-EU-Mittel und das Ende des Förderzeitraums 2014–2020. **Abbildung 7** sind die von uns geschätzten Fehlerquoten für die Kohäsionsausgaben seit 2010 zu entnehmen.

¹⁰⁰ Analyse 03/2024, Ziffer 9.

¹⁰¹ Artikel 63 Absatz 8 der Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509.

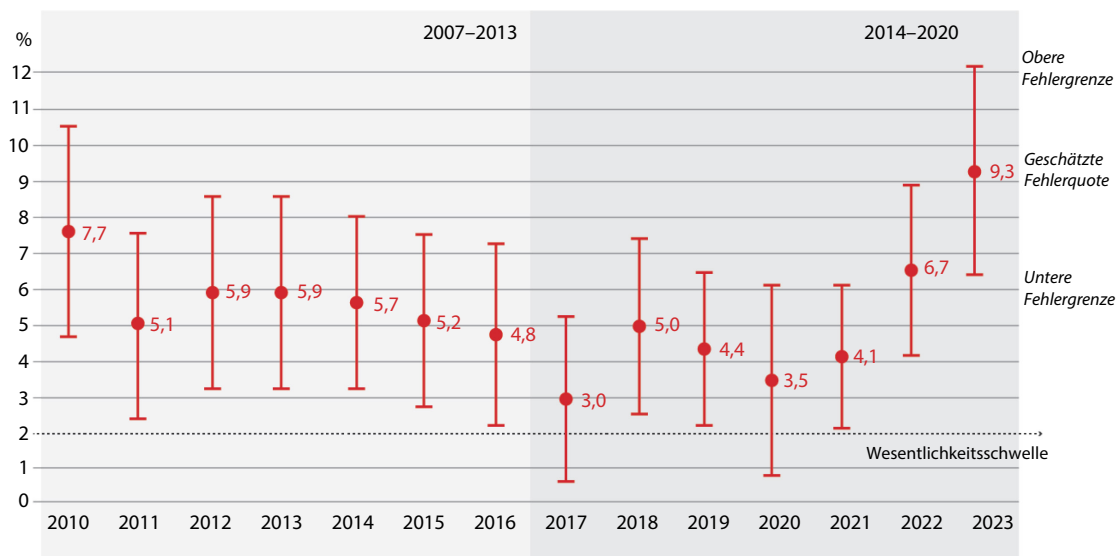
¹⁰² Sonderbericht 17/2018, Ziffern 80–81.

¹⁰³ Analyse 03/2024, Ziffern 30–33.

¹⁰⁴ Artikel 28 Absatz 11 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission.

¹⁰⁵ Jahresbericht 2023, Ziffer 6.17, Jahresbericht 2022, Ziffer 6.17.

Abbildung 7 – Geschätzte Fehlerquoten des Rechnungshofs für die Kohäsionsausgaben in den Jahren 2010–2023



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

98 Bei der Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Kohäsionsausgaben kommt der Überprüfung der Anträge auf EU-Mittel durch die Verwaltungsbehörden eine zentrale Bedeutung zu. Unsere Prüfungsfeststellungen (**Kasten 13**) – und auch die Ergebnisse der von den Prüfbehörden und der Kommission durchgeführten Kontrollen – zeigen, dass die Verwaltungsbehörden das hohe inhärente Fehlerrisiko bei den Kohäsionsausgaben insgesamt noch nicht ausreichend wirksam mindern. Ein großer Teil der von uns festgestellten Fehler hätte von den Verwaltungsbehörden aufgedeckt und berichtigt werden können und müssen. Vor diesem Hintergrund haben wir auf diese Schwachstellen bei den Primärkontrollen und darauf hingewiesen, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten der Wirksamkeit der von den Verwaltungsbehörden durchgeführten Überprüfungen mehr Aufmerksamkeit widmen müssen¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Analyse 03/2024, Ziffern 48–49 und Ziffer 152.

Kasten 13

Typische Fehler, die vom Rechnungshof aufgedeckt wurden

Unsere mehrjährige Analyse ([Analyse 03/2024](#)) zeigt, dass wir wiederholt Fehler bei den Zahlungen feststellen. Trotz der durchgeführten Verwaltungs- und sonstigen Kontrollen bleiben diese Fehler auf Ebene der Mitgliedstaaten unentdeckt. Wir analysierten unsere Prüfungsergebnisse des Zeitraums 2018–2022 im Hinblick auf Art und Ursache der Fehler. Zu den typischen Fehlern zählen nicht förderfähige Ausgaben und Projekte sowie Verstöße gegen Vergabe- oder Beihilfевorschriften. Auf diese Fehler entfiel der Großteil der von uns geschätzten Fehlerquote¹⁰⁷.

99 Im Laufe der Jahre haben wir auch verschiedene Arten von Mängeln unterschiedlicher Schwere bei der Arbeit der Prüfbehörden festgestellt. Beispielsweise werden bei ihren Kontrollen wichtige Aspekte wie Betrug, Interessenkonflikte und staatliche Beihilfen nicht ausreichend abgedeckt. Zudem weisen die Kontrollen hinsichtlich der Kriterien zur Projektauswahl und der Förderkriterien Mängel auf. Die meisten der von uns festgestellten Fehler hätten von den Prüfbehörden bei ihren Kontrollen zu denselben Vorgängen aufgedeckt werden können. Dies bedeutet, dass sich die Kommission nur bedingt auf die Ergebnisse der Arbeit der Prüfbehörden verlassen kann¹⁰⁸. Wir haben den Prüfbehörden empfohlen, die Planung, Durchführung und Dokumentation ihrer Prüfungstätigkeit zu verbessern.

100 Die Kommission überprüft die von den Prüfbehörden gemeldeten Prüfungsergebnisse anhand von Aktenprüfungen und führt auch risikobasierte Compliance-Prüfungen durch. Wir sind zu dem Schluss gelangt, dass die Compliance-Prüfungen der Kommission das wirksamste Element zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten darstellen, die bei den vorangegangenen Kontrollen nicht aufgedeckt wurden. Die Kommission könnte jedoch eine größere Wirkung erzielen, indem sie die Zahl dieser Prüfungen (derzeit etwa 40 pro Jahr) erhöht, um die Vielzahl der beteiligten Behörden besser abzudecken¹⁰⁹.

¹⁰⁷ *Ebd.*, Ziffern 71 und 83.

¹⁰⁸ *Ebd.*, Ziffern 56 und 59.

¹⁰⁹ *Ebd.*, Ziffern VI, 67–68 und 154.

101 Unsere Schlussfolgerung lautete, dass im Hinblick auf die Umsetzung des Zuverlässigkeitsrahmens sowohl seitens der Behörden der Mitgliedstaaten als auch der Kommission weiterhin Verbesserungsbedarf besteht. Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten sollten verstärkt sicherstellen, dass die Kontrollen der Verwaltungs- und der Prüfbehörden wirksam sind. Zu den Herausforderungen für die Kommission gehört es, Aspekte, die in der Rechtsgrundlage nicht hinreichend klar geregelt sind, klarzustellen (z. B. durch einen Vorschlag zur Änderung der Vorschriften) und die Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, keine nationalen Vorschriften einzuführen, die strenger sind als die EU-Rechtsvorschriften¹¹⁰.

Sowohl der Zuverlässigkeitsrahmen für die Kohäsionspolitik als auch der Compliance-Rahmen für die ARF weisen Schwachstellen auf

102 Eine Förderung mit Kohäsionsmitteln erfolgt in erster Linie durch die Erstattung der Kosten, die im Rahmen der unterstützten Projekte entstanden sind. Im Rahmen der ARF wird ein anderer Ansatz verfolgt: Die Kommission zahlt den Mitgliedstaaten Mittel bei zufriedenstellender Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten, die anhand der erzielten Outputs bewertet wird. Dass die den Endempfängern und den Durchführungsstellen entstandenen Ausgaben den EU- und den nationalen Vorschriften entsprechen, ist jedoch keine Voraussetzung für ARF-Zahlungen an die Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten müssen über wirksame Kontrollsysteme verfügen, die von der Kommission überprüft werden. Wir haben festgestellt, dass die Kommission ihre Prüfungen zu den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten zwar verbessert hat, jedoch immer noch nicht in der Lage ist, ausreichende Gewähr dafür zu bieten, dass diese Systeme wirksam funktionieren. Darüber hinaus stellten wir fest, dass die Kommission bei einzelnen Verstößen gegen die Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe keine Abhilfemaßnahmen ergreifen kann, außer bei schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten (wie Betrug, Korruption und Interessenkonflikten), die von den Mitgliedstaaten nicht behoben wurden. Dies bedeutet, dass Zahlungen im Rahmen der ARF auch bei Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in voller Höhe geleistet werden können¹¹¹.

¹¹⁰ *Ebd.*, Ziffern 149–150, 152–153 und 157.

¹¹¹ *Analyse 02/2025*, Ziffern 58–62 und Ziffer 72.

103 Da sich das Umsetzungsmodell der ARF (einschließlich der Zahlungsvoraussetzungen) von dem der Fonds der Kohäsionspolitik unterscheidet, sind unsere Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit der Mittel und somit die Ergebnisse dieser Prüfungen nicht direkt miteinander vergleichbar. Allerdings haben wir bei den mitgliedstaatlichen Kontrollsystemen – sowohl in Bezug auf die Fonds der Kohäsionspolitik als auch die ARF – Schwachstellen ermittelt.

104 In unserer Analyse zu den Lehren aus den Schwachstellen der ARF haben wir darauf hingewiesen, dass der Compliance-Rahmen für die ARF und die Vorschriften zum Schutz der finanziellen Interessen der EU nicht solide genug sind. In der Analyse machen wir darauf aufmerksam, dass künftige Instrumente nicht so konzipiert und umgesetzt werden dürfen, dass Rechenschaftspflicht und Transparenz beeinträchtigt werden. Risiken dieser Art können unter anderem dadurch gemindert werden, dass i) in den Mitgliedstaaten vor Beginn der Umsetzung geeignete Kontrollsysteme eingerichtet werden; ii) zu den Bedingungen, unter denen die Mitgliedstaaten Zahlungen erhalten, die Einhaltung von EU- und nationalen Vorschriften gehört; iii) von der Kommission Korrekturmaßnahmen bei Verstößen gegen EU- und nationale Vorschriften festgelegt und einheitlich auf alle Mitgliedstaaten angewandt werden¹¹².

Diese Analyse wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 12. Juni 2025 in Luxemburg angenommen.

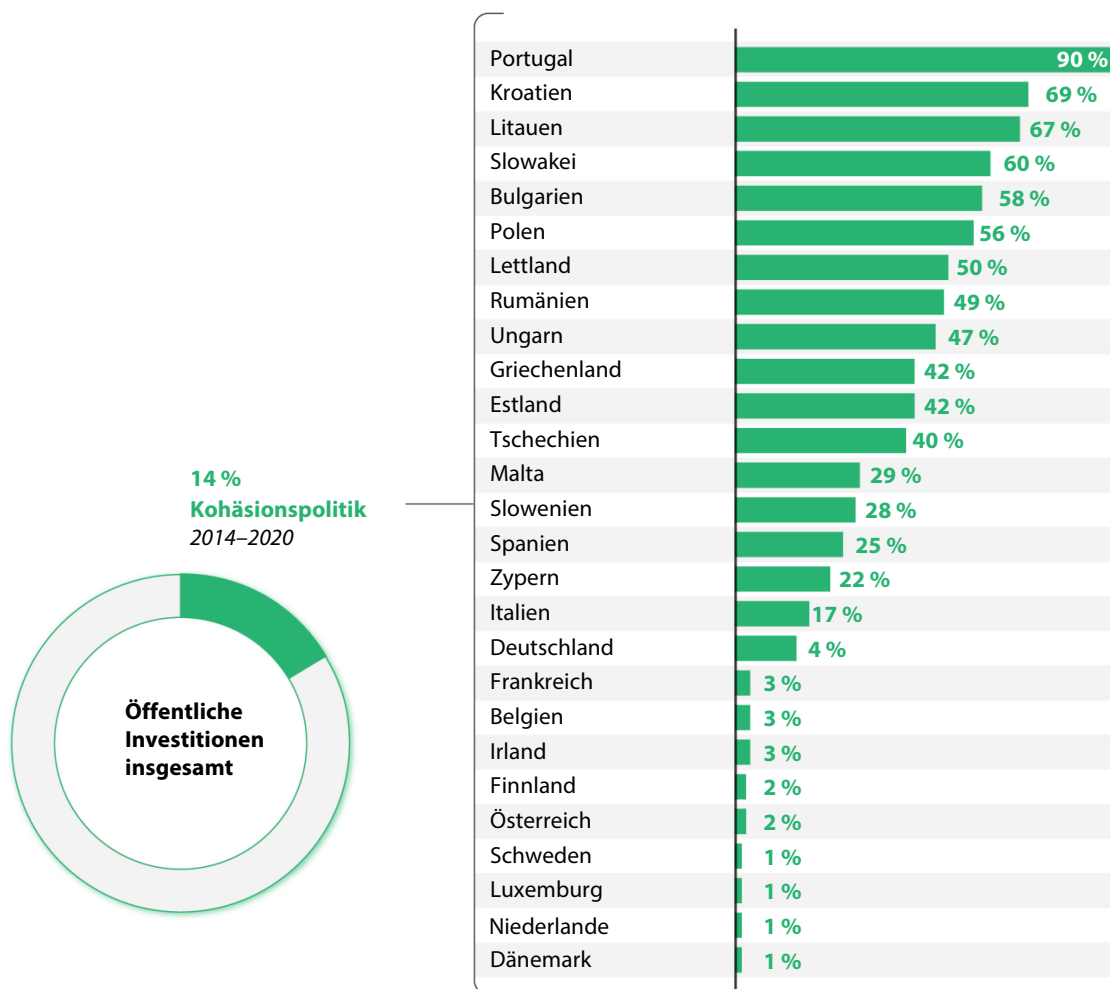
Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

¹¹² Analyse 02/2025, Ziffern 15–19.

Anhänge

Anhang I — Prozentualer Anteil der Kohäsionspolitik an den öffentlichen Investitionen in den einzelnen Mitgliedstaaten (2014–2020)



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

Anhang II – Auswirkungen der Kohäsionspolitik im Hinblick auf die Verringerung von Ungleichheiten

01 Dieser Anhang gibt einen Überblick über die Diskussion, wie die Kohäsionspolitik zu regionalem Wachstum und wirtschaftlicher Konvergenz sowie zur Beseitigung sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheiten in der EU beigetragen hat. Dazu haben wir Analysen der Kommission, des Europäischen Parlaments und der OECD sowie wissenschaftliche Studien und makroökonomische Modelle analysiert. Am Ende des Anhangs werden die wichtigsten Faktoren vorgestellt, die sich auf die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik auswirken.

Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen Ungleichheiten

02 In den letzten 30 Jahren wurden viele wissenschaftliche und politische Diskussionen über die Auswirkungen der Kohäsionspolitik geführt. In der betreffenden Fachliteratur wurden verschiedene konzeptionelle und analytische Ansätze verwendet, was zu einer Vielzahl von Ergebnissen geführt hat, die deutlich machen, dass es keinen klaren Konsens über die allgemeine Wirksamkeit der Kohäsionspolitik gibt. Makroökonomische Simulationen deuten im Allgemeinen auf positive Auswirkungen der Politik hin, jedoch hängen die Ergebnisse dieser Simulationen von den zugrunde gelegten Annahmen ab. Empirische Analysen hingegen haben gemischte Ergebnisse aufgezeigt, wobei darauf hingewiesen wurde, dass die Messung von Auswirkungen mit Schwierigkeiten verbunden ist. Allerdings geht aus vielen Analysen hervor, dass mit der Kohäsionspolitik potenziell ein erheblicher Nutzen erzielt werden kann, sofern die Voraussetzungen für eine wirksame Umsetzung der Politik erfüllt sind¹.

¹ Crescenzi, R. und Giua, M., [Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy](#), 2016, S. 21–23; Darvas, Z. et al., [European Union cohesion project characteristics and regional economic growth](#), Bruegel Working Paper, 2021, S. 2–3; Darvas, Z. et al., [Effectiveness of cohesion policy](#), Fachabteilung für Haushaltsfragen des Europäischen Parlaments, 2019, S. 9 und S. 24–26; Amendolagine, V. et al., [The impact of European Cohesion Policy: a spatial perspective](#), *Journal of Economic Geography*, Band 24, Nr. 4, 2024; Crucitti, F. et al., [The Impact of the 2014–2020 European Structural Funds on territorial cohesion](#), *Regional Studies*, Band 58, Nr. 8, 2024.

03 In Bezug auf das BIP-Wachstum in der EU berichtet die Kommission, dass sich die Kohäsionspolitik in den letzten zwei Jahrzehnten insgesamt positiv ausgewirkt hat. Die stärksten Zuwächse waren in einigen der zuvor weniger entwickelten Regionen zu verzeichnen, insbesondere in den Mitgliedstaaten, die der EU nach 2004 beigetreten sind. In mehreren Regionen der südlichen Mitgliedstaaten ist das BIP jedoch zurückgegangen, insbesondere seit der Finanzkrise von 2008, wobei sich dieser Trend in jüngster Zeit umgekehrt hat².

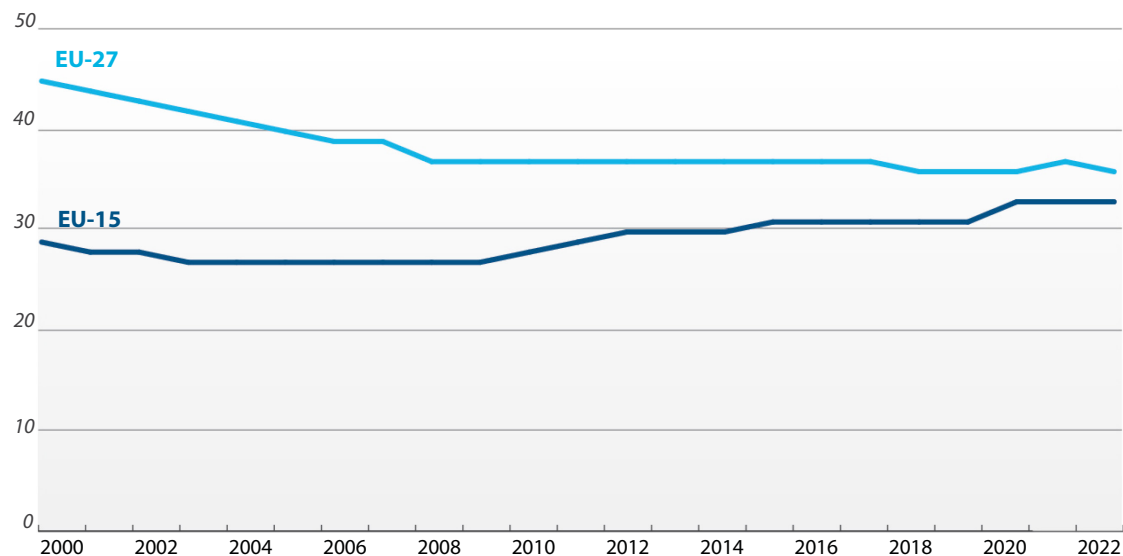
04 Die wirtschaftliche Konvergenz war in den verschiedenen Regionen der EU uneinheitlich. Ein Schlüsselindikator, mit dem bewertet wird, wie stark sich das Pro-Kopf-BIP in den einzelnen Regionen voneinander unterscheidet, ist der "Variationskoeffizient". Ein Rückgang dieser Kennzahl deutet auf eine Verringerung der Unterschiede (Konvergenz) hin, während ein Anstieg auf zunehmende Unterschiede schließen lässt. Für den Zeitraum zwischen 2000 und 2022 ist diesem Indikator zu entnehmen, dass die regionalen Unterschiede beim Pro-Kopf-BIP in der EU-27 erheblich zurückgegangen sind, in der EU-15 jedoch nach 2009 leicht zugenommen haben ([Abbildung 1](#)). Diese allgemeine Verbesserung ist demnach weitgehend auf die Aufwärtskonvergenz östlicher Regionen zurückzuführen³.

² SWD(2024) 79 final, S. 4 und 15; Neunter Kohäsionsbericht, S. 2–5.

³ Neunter Kohäsionsbericht, S. 5–12.

Abbildung 1 – Regionale Unterschiede beim Pro-Kopf-BIP (in KKS) in der EU-27 und der EU-15

(Variationskoeffizient,
in % des Mittelwerts)



Hinweise: KKS = Kaufkraftstandards. Regionale Unterschiede werden auf der Ebene der NUTS-2-Regionen gemessen.

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

05 Die verschiedenen Muster wirtschaftlicher Konvergenz spiegeln unterschiedliche Dynamiken auf nationaler Ebene wider. So führt beispielsweise ein stärkeres Wachstum in den Hauptstadtregionen der östlichen Mitgliedstaaten häufig zu einer Zunahme der Unterschiede in diesen Ländern. In Portugal ist der Rückgang der regionalen Unterschiede auf das langsamere Wachstum von zuvor leistungsstarken Regionen zurückzuführen. In Frankreich hingegen haben die Unterschiede zwischen den Regionen zugenommen, da sich das Pro-Kopf-BIP in den Regionen, die bereits ein niedrigeres BIP verzeichneten, schleppender entwickelte⁴.

⁴ Ebd., S. 9.

06 Die Kommission geht davon aus, dass die Kohäsionspolitik insgesamt weiterhin positive wirtschaftliche Auswirkungen haben wird, die von Dauer sind. Nach dem [RHOMOLO-Modell](#) könnte das BIP der EU durch die in den Zeiträumen 2014–2020 und 2021–2027 getätigten Kohäsionsinvestitionen bis 2030 um 0,9 % und bis 2043 um weitere 0,6 % gesteigert werden. Diese positiven Auswirkungen auf das BIP dürften insbesondere den Ländern zugutekommen, die höhere Beträge an Kohäsionsmitteln erhalten, aber auch den stärker entwickelten Ländern, da deren Wirtschaftstätigkeit aufgrund höherer Exporte zunimmt⁵.

Abbau sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheiten auf regionaler Ebene

07 Weniger wettbewerbsfähige Regionen können über ein erhebliches ungenutztes wirtschaftliches Potenzial verfügen. Wenn die Entwicklung dieser Regionen jedoch langfristig stagniert, so ist eine wirtschaftliche Erholung, die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Verbesserung des Lebensstandards aufgrund struktureller Hindernisse schwieriger. Wenn keine Maßnahmen zur Verringerung der Unterschiede ergriffen werden, bleiben die sozialen und wirtschaftlichen Zukunftsperspektiven begrenzt. Im Laufe der Zeit können diese mangelnden Fortschritte zu einem Kreislauf der Stagnation führen (die sogenannte "Entwicklungsfalle"), der durch eine schwache Produktivität, einen Mangel an neuen Arbeitsplätzen und eine unzureichende Innovationsfähigkeit gekennzeichnet ist. Darüber hinaus kann es zu einer nicht tragfähigen Abhängigkeit dieser Regionen von nationalen und EU-Mitteln kommen⁶.

⁵ *Ebd.*, 2024, S. XVIII.

⁶ [Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe](#), Bericht der Hochrangigen Expertengruppe zur Zukunft der Kohäsionspolitik, 2024, S. 7–8, 13 und 25; Diemer, A. et al., [The Regional Development Trap in Europe](#), Economic Geography, Band 98, Nr. 5, 2022; [Promoting Growth in All Regions](#), OECD, 2012, S. 15–16, 19 und 43.

08 In eine Entwicklungsfalle können nicht nur weniger entwickelte Regionen geraten, sondern auch wohlhabendere Gebiete, die Schwierigkeiten haben, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum aufrechtzuerhalten. Vor allem ländliche und industrielle Gebiete sind davon betroffen. Investitionen in den Städten haben zwar zur Förderung der dortigen wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen, aber auch den Abstand zu anderen Gebieten derselben Region weiter vergrößert, wodurch sich die Unterschiede innerhalb einer Region verstärkt haben. Die Erfahrung zeigt, dass mittel- und osteuropäische Regionen weitgehend von Entwicklungsfallen verschont geblieben sind. Allerdings bewegen sie sich auf ein [mittleres Einkommensniveau](#) zu, sodass sich ihr Wirtschaftswachstum verlangsamen könnte, wodurch das Risiko steigt, dass sie in eine Entwicklungsfalle geraten⁷.

09 Die Kohäsionspolitik wird auch von den derzeitigen tiefgreifenden Veränderungen beeinflusst, u. a. von dem ökologischen und digitalen Wandel, dem demografischen Wandel, Krisen wie dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und wachsenden globalen Unsicherheiten wie handelspolitischen Spannungen, Herausforderungen im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit und geopolitischem Druck. In aktuellen Studien wird darauf hingewiesen, dass nicht alle Regionen gleichermaßen von diesen Problemen betroffen sind und es daher wichtig ist, eine Verschärfung der Ungleichheiten zu vermeiden⁸.

⁷ [Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe](#), S. 13; Diemer, A. et al., [The Regional Development Trap in Europe](#); Filippetti, A. und Spallone, R., [Chapter 9. Cohesion Policy for Escaping the Middle-Income Trap](#), 2023.

⁸ [The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities – Cost of non-Europe](#), EPRS, 2024, S. 1–5 und S. 19; McCann, P. und Ortega-Argilés, R., [EU Cohesion Policy: The past, the present and the future](#), 2021, S. 21–23.

Bedingungen, die die Auswirkungen der Kohäsionspolitik beeinflussen

10 Es wird zunehmend anerkannt, dass die Ergebnisse der Regionalpolitik weitgehend von den Bedingungen abhängen, unter denen sie umgesetzt wird, einschließlich der Qualität der nationalen und regionalen Institutionen, der Art des in der Region verfügbaren Humankapitals und anderer territorialer Ressourcen. Diese Faktoren können die Wirksamkeit der Kohäsionsförderung beeinflussen und eine Erklärung für die unterschiedlichen Ergebnisse der Kohäsionspolitik in den einzelnen Regionen und Mitgliedstaaten liefern⁹.

11 Zu den Faktoren, die die Wirksamkeit der Kohäsionsförderung beeinflussen, zählt die **institutionelle Qualität**, die ein Maßstab dafür ist, wie gut die nationale und regionale Verwaltung und Governance funktionieren, und die ausschlaggebend für eine erfolgreiche Förderung ist. Regionen mit leistungsfähigen öffentlichen Einrichtungen sind besser darin, EU-Mittel zu nutzen, die rechtlichen Anforderungen zu erfüllen und ihre Entwicklungsziele zu erreichen¹⁰. Darüber hinaus ist die Achtung der Rechtsstaatlichkeit durch rechenschaftspflichtige und transparente öffentliche Einrichtungen von grundlegender Bedeutung für eine wirksame und effiziente Umsetzung der Politik¹¹.

⁹ Fratesi, U. und Wishlade, F., [The impact of European Cohesion Policy in different contexts](#), Regional Studies, Band 51, Nr. 6, 2017, S. 819; Di Caro, P. und Fratesi, U., [One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy](#), 2021, S. 309; Fratesi, U., [Constraining and Enabling Factors of a Successful Regional Policy in Europe](#), ZEW Discussion Papers, Nr. 24-048, 2024, S. 2.

¹⁰ Mendez, C. und Bachtler, J., [The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions](#), 2024, S. 696 und 698; Becker et al., [Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects](#), 2012, S. 2–3.

¹¹ Rodríguez-Pose, A. und Garcilazo, E., [Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions](#), Regional Studies, Band 49, Nr. 8, 2015, S. 1276–1277; Kölling, M., [The role of \(rule of law\) conditionality in MFF 2021–2027 and Next Generation EU, or the stressed budget](#), Journal of Contemporary European Studies, 2022, S. 7, 10 und 12.

12 Humankapital (gemessen als Anteil der Arbeitskräfte, die mindestens über einen Abschluss der Sekundarstufe II verfügen) ist ein weiterer bedeutender Faktor für den Erfolg der Kohäsionsförderung. In weniger entwickelten Gebieten gilt die Verbesserung des Humankapitals als entscheidende Voraussetzung für Wachstum¹².

13 Auch das **territoriale Kapital** – das breitere Spektrum öffentlicher und privater Ressourcen, die einer Region zur Verfügung stehen – hat Einfluss darauf, wie wirksam mit der Kohäsionspolitik Ergebnisse erzielt werden können. Diese Ressourcen reichen von der Infrastruktur über lokale Netze bis hin zu Innovationsökosystemen. Studien haben ergeben, dass kohäsionspolitische Investitionen in die Infrastruktur den größten Erfolg haben, wenn die betreffenden Regionen über hochwertige immaterielle Ressourcen, wie Wissen, Sozialkapital und institutionelle Qualität, verfügen¹³.

14 Neben regionalen Merkmalen hat die Art und Weise, wie die Kohäsionspolitik auf Ebene der EU und der nationalen und regionalen Regierungen koordiniert wird, Einfluss darauf, wie wirksam mit dieser Politik Ergebnisse erzielt werden. In einem aus mehreren Ebenen bestehenden Governance-System ist eine gute **Koordinierung** von entscheidender Bedeutung¹⁴.

¹² Di Caro, P. und Fratesi, U., [One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy](#), 2021, S. 319; Rodríguez-Pose, A. und Ketterer, T., [Institutional change and the development of lagging regions in Europe](#), 2020.

¹³ Camagni, R., [Chapter 7: Territorial capital and regional development: theoretical insights and appropriate policies](#) 2019; Fratesi, U. und Perucca, G., [EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach](#), Papers in Regional Science, Band 98, Ausgabe 1, 2019.

¹⁴ [Regional Governance in OECD Countries](#), OECD, 2022, S. 74; Bachtler, J. et al., [Chapter 2: Understanding EU Cohesion Policy](#), 2013, S. 11–12.

Abkürzungen

AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

ARF: Aufbau- und Resilienzfähigkeit

BIP: Bruttoinlandsprodukt

CARE: *Cohesion's Action for Refugees in Europe* (Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa)

CRII: *Coronavirus Response Investment Initiative* (Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise)

EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

EPRS: *European Parliament Research Service* (Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments)

ESF: Europäischer Sozialfonds

ESF+: Europäischer Sozialfonds Plus

KF: Kohäsionsfonds

OECD: *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

RHOMOLO: *Regional Holistic Model* (ganzheitliches regionalökonomisches Modell)

Glossar

Aufbau- und Resilienzfazilität: Finanzhilfemechanismus der EU zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie zur Ankurbelung des Aufschwungs und zur Bewältigung der Herausforderungen einer grüneren und digitaleren Zukunft.

Bruttoinlandsprodukt: Standardmaßstab für den Wohlstand eines Landes, basierend auf dem Gesamtwert der in einem bestimmten Zeitraum (in der Regel ein Jahr) innerhalb der Volkswirtschaft produzierten Waren und Dienstleistungen.

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung: EU-Fonds, mit dem der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in der EU gestärkt werden soll, indem Investitionen finanziert werden, die die Ungleichgewichte zwischen den Regionen verringern.

Europäischer Sozialfonds: EU-Fonds zur Schaffung von Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten und zur Verbesserung der Situation armutsgefährdeter Menschen. Ersetzt durch den Europäischen Sozialfonds Plus.

Kohäsionsfonds: EU-Fonds, der darauf ausgerichtet ist, wirtschaftliche und soziale Unterschiede in der EU abzubauen, 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.

Konvergenz: Prozess, durch den Länder mit niedrigerem Einkommen im Laufe der Zeit den Rückstand zu Ländern mit höherem Einkommen aufholen.

Länderspezifische Empfehlungen: jährliche Orientierungshilfe, die die Kommission den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters zu ihren makroökonomischen, haushalts- und strukturpolitischen Maßnahmen vorlegt.

Mittelausschöpfung: Umfang, in dem den Mitgliedstaaten zugewiesene EU-Mittel für förderfähige Projekte verwendet wurden – oft als Prozentsatz ausgedrückt. Im Zusammenhang mit der Aufbau- und Resilienzfazilität: Umfang, in dem die Mitgliedstaaten von der Kommission Mittel aus der ARF für die zufriedenstellende Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten erhalten haben.

Partnerschaftsprinzip: Prinzip der Kohäsionspolitik, das sicherstellt, dass regionale, lokale, städtische und sonstige Behörden, die Zivilgesellschaft, Wirtschafts- und Sozialpartner sowie gegebenenfalls Forschungseinrichtungen und Hochschulen sinnvoll in die Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung von Programmen einbezogen werden.

REACT-EU: Programm im Rahmen von NextGenerationEU, mit dem zusätzliche Mittel für bestehende kohäsionspolitische Programme und für Programme des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen bereitgestellt werden, um die Erholung von der COVID-19-Krise zu unterstützen und gleichzeitig den ökologischen und digitalen Wandel zu fördern.

RHOMOLO: von der Europäischen Kommission entwickeltes Instrument zur Simulation der wirtschaftlichen Entwicklung, das in erster Linie dazu dient, die Auswirkungen der EU-Kohäsionspolitik, einschließlich der Wirkung von regionalen Investitionen und Strukturreformen, zu evaluieren.

Vereinfachte Kostenoption: Ansatz zur Bestimmung der Höhe einer Finanzhilfe, bei dem nicht die dem Begünstigten tatsächlich entstandenen Kosten, sondern Methoden wie standardisierte Einheitskosten, Pauschalfinanzierungen oder Pauschalbeträge verwendet werden. Soll den Verwaltungsaufwand verringern.

Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen ("Do no significant harm"): Grundsatz, wonach Investitionsmaßnahmen keine größeren nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt haben sollten.

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

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

Prüfungsteam

Diese Analyse wurde von Kammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Annemie Turtelboom, Mitglied des Rechnungshofs, angenommen. Die Aufgabe stand unter der Leitung von Alejandro Blanco Fernández, Mitglied des Rechnungshofs. Herr Blanco Fernández wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Călin-Ion Chira und dem Attaché Juan Antonio Vazquez Rivera, dem Leitenden Manager Friedemann Zippel und der Aufgabenleiterin Päivi Piki. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Marion Boulard, Sabine Maur-Helmes, Amelia Pădurariu und Plamen Petrov. Alexandra Damir-Bînzaru leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



Von links nach rechts: Juan Antonio Vazquez Rivera, Amelia Pădurariu, Plamen Petrov, Alejandro Blanco Fernández, Friedemann Zippel, Päivi Piki, Călin-Ion Chira, Marion Boulard.

URheberRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2025

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs (Rechnungshof) 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 Rechnungshofs, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit im Allgemeinen gestattet, sofern die Quelle ordnungsgemäß genannt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Rechnungshofs weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Rechnungshof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

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

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

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

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Rechnungshofs ausgenommen.

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

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-849-5448-3	ISSN 2811-8162	doi:10.2865/3731473	QJ-01-25-041-DE-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Analyse 04/2025](#): "Die Zukunft der EU-Kohäsionspolitik: Lehren aus der Vergangenheit ziehen", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2025.

Diese Analyse enthält Anregungen, die zur laufenden Diskussion über den nächsten Programmplanungszeitraum der Kohäsionspolitik, der 2028 beginnt, beitragen sollen. Es werden die Ergebnisse der von uns veröffentlichten Prüfungsberichte, Analysen und Stellungnahmen zu verschiedenen Aspekten der Umsetzung der Kohäsionspolitik zusammengefasst und gegebenenfalls mit unseren wichtigsten Schlussfolgerungen zur Aufbau- und Resilienzfähigkeit verglichen.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
Soziale Medien: [@EUauditors](https://twitter.com/EUauditors)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF