

Brüssel, den 13. Oktober 2025
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	10. Oktober 2025
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Bewertung von REACT-EU
--------	---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2025) 634 final.

Anl.: COM(2025) 634 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.10.2025
COM(2025) 634 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

über die Bewertung von REACT-EU

Inhaltsverzeichnis

1.	EINFÜHRUNG.....	1
2.	HINTERGRUND.....	1
3.	DECKUNG DES KRISENBEDINGTEN BEDARFS.....	2
4.	WIRKSAME UND RASCHE KRISENREAKTION	3
5.	KOORDINIERTER KRISENREAKTION	7
6.	MEHRWERT AUFGRUND DES TÄTIGWERDENS DER EU	9
7.	SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	10
	QUELLENANGABEN	12
	ANHANG I: ERGEBNISSE DER IN DIE STICHPROBE EINBEZOGENEN NATIONALEN REACT-EU-BEWERTUNGEN.....	
	ANHANG II: METHODIK UND ZUSÄTZLICHE DATEN	
	Methodik.....	
	Zusätzliche Daten.....	

1. EINFÜHRUNG

Die Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU)¹ wurde 2020 im Rahmen der Initiative **NextGenerationEU** eingeführt. Sie **stellte zusätzliche Mittel für die Mitgliedstaaten und Regionen dar und war dazu bestimmt, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie abzumildern und gleichzeitig die Ziele der EU für den grünen und den digitalen Wandel zu unterstützen**. Im Jahr 2022 wurde der Anwendungsbereich von REACT-EU erweitert, um besser auf die Flüchtlingskrise in der Ukraine reagieren zu können, und 2023 wurde er weiter ausgedehnt, um die Auswirkungen der Energiekrise zu bewältigen.

Mit REACT-EU wurden zusätzliche Mittel in Höhe von 50,6 Mrd. EUR bereitgestellt und die bereits laufenden kohäsionspolitischen Programme 2014-2020 aufgestockt, die aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (Fund for European Aid to the Most Deprived – FEAD) und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen unterstützt wurden. Dank dieser Verfahrensweise konnten diese zusätzlichen Mittel rasch programmiert und umgesetzt werden. Sie konnten bis Ende 2023 eingesetzt werden, wie dies bereits bei den ursprünglichen Zuweisungen der Fall war. Diese Finanzierung machte den zweitgrößten Anteil von NextGenerationEU aus.

Gemäß der REACT-EU-Verordnung² muss die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Bewertung des Instruments vorlegen. Dieser Bericht baut auf einer Begleitstudie zur EFRE-Krisenreaktion (im Folgenden „Begleitstudie zur Krisenreaktion“) und der Begleitstudie für die Ex-post-Bewertung des ESF auf. Außerdem werden die wichtigsten Ergebnisse einer Stichprobe von Analysen vorgestellt, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verpflichtung zur Bewertung der Durchführung von REACT-EU durchgeführt wurden.

2. HINTERGRUND

Zwischen 2020 und 2023 war die EU von einer Reihe beispielloser Krisen betroffen. Die COVID-19-Pandemie, die Anfang 2020 begann, **hat zu einem plötzlichen und schweren Schock für Volkswirtschaften, Gesellschaften und Gesundheitssysteme geführt**. Die Gesundheitskrise kostete Menschenleben, gefährdete die Sicherheit der Angehörigen der Gesundheitsberufe und stellte die Gesundheitssysteme vor Herausforderungen in Bezug auf Kosten und Nachhaltigkeit. **Die restriktiven Maßnahmen, die eingeführt wurden, um der Ausbreitung des Virus Einhalt zu gebieten, führten zu einer Wirtschaftskrise**, deren Auswirkungen in den verschiedenen Sektoren und Gebieten unterschiedlich waren. Dadurch traten Anfälligkeiten in den einzelnen Regionen und sozialen Gruppen zutage und es bestand die Gefahr einer Zunahme der Ungleichheiten.

Die EU reagierte auf die Krise mit einer Reihe koordinierter und kollektiver Maßnahmen. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie umfassten die Koordinierung im Gesundheitsbereich, die zentrale Beschaffung von Impfstoffen, finanzielle

¹ Verordnung (EU) 2020/2221.

² Artikel 2 der Verordnung (EU) 2020/2221.

Unterstützung für Regelungen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie befristete steuerliche und beihilferechtliche Bestimmungen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten. Ein wichtiger Schritt war die Einführung von NextGenerationEU, dem bislang größten Konjunkturpaket der EU. Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) war der Eckpfeiler von NextGenerationEU, und im Rahmen von REACT-EU wurden mit dem Paket auch zusätzliche Mittel für die Kohäsionspolitik bereitgestellt.

Die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 löste eine Reihe neuer Krisen mit weitreichenden Folgen aus. **Eine der unmittelbarsten war die Zwangsmigration eines erheblichen Teils der ukrainischen Bevölkerung in die EU.** Bis Ende 2023 wurden in ganz Europa fast sechs Millionen vertriebene Ukrainerinnen und Ukrainer verzeichnet, von denen 4,2 Millionen in der EU vorübergehenden Schutz genießen³. Die Invasion verschärfte auch eine bereits bestehende Energiekrise, da die Einfuhren von russischem Erdgas eingestellt wurden. Dies hatte besonders negative Auswirkungen auf die EU, die stark auf externe Energiequellen angewiesen war. Die Energiekrise war zwar in ganz Europa zu spüren, doch ihre Auswirkungen waren von Land zu Land und von Region zu Region sehr unterschiedlich. Diese aufeinanderfolgenden Krisen wurden bis zu einem gewissen Grad durch die im Rahmen von REACT-EU vorgesehenen Maßnahmen abgemildert. Im vorliegenden Bericht wird REACT-EU in Bezug auf ihre ursprünglichen Ziele bewertet.

3. DECKUNG DES KRISENBEDINGTEN BEDARFS

Die Pandemie löste einen erheblichen Bedarf an öffentlichen Investitionen in die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten und in verschiedenen Wirtschaftszweigen aus, was die nationalen Haushalte belastete. Die Krisen führten auch zu Herausforderungen bei den für die Umsetzung kohäsionspolitischer Programme zuständigen Behörden und bei den Begünstigten. Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, die ergriffen wurden, um die Ausbreitung des Virus einzudämmen, erschwerten es erheblich, einige Zielgruppen wie gefährdete Gruppen und Begünstigte in abgelegenen ländlichen Gebieten zu erreichen. Darüber hinaus führte die Aussetzung der Vor-Ort-Arbeit zu Verzögerungen und zur vorübergehenden Einstellung mehrerer Infrastrukturprojekte. Die Unterbrechung von Lieferketten und Grenzschießungen erschwerten grenzüberschreitende Initiativen zusätzlich. Das unsichere makroökonomische Umfeld hat wahrscheinlich auch die Motivation gedämpft, sich an längerfristigen Projekten, einschließlich kohäsionspolitischer Projekte, zu beteiligen, was die Umsetzungsbemühungen weiter beeinträchtigte.

Der kohäsionspolitische Rahmen wurde angepasst, um die Mitgliedstaaten bei der Reaktion auf die Krisen zu unterstützen, Engpässe zu beseitigen und die Belastung der nationalen öffentlichen Verwaltungen und Haushalte zu mildern. REACT-EU stellte zusätzliche Mittel für den kohäsionspolitischen Rahmen bereit und ergänzte bereits laufende Programme des Zeitraums 2014-2020⁴. Mit diesem Instrument sollten die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie abgemildert und gleichzeitig die Ziele des grünen und des digitalen Wandels unterstützt werden. Die Mittel flossen vor allem in drei Länder (Italien, Spanien und Frankreich), die allein fast zwei Drittel der Gesamtmittel erhielten.

³ Eurostat (2024), abrufbar [hier](#).

⁴ Die für REACT-EU angewandte Zuweisungsformel wich von der üblichen Methodik der Kohäsionspolitik ab. Der Schlüssel bevorzugte zwar weniger entwickelte Länder, berücksichtigte aber auch den Verlust des BIP und die Beschäftigung (junger Menschen).

Abbildung 1 Rekonstruierte Interventionslogik von REACT-EU

Bedarf	Ziele	Inputs	Outputs	Ergebnisse	Auswirkungen
Liquidität zur Behebung von Engpässen infolge eines plötzlichen und erheblichen Anstiegs der öffentlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen und andere Wirtschaftszweige, insbesondere KMU	Unterstützung der Krisenbewältigung und Vorbereitung einer grünen, digitalen und stabilen Erholung durch Investitionen in: - Gesundheitswesen - Unterstützung von Unternehmen - den grünen und den digitalen Wandel - Investitionen in Beschäftigung, Bildung und soziale Dienstleistungen	- Liquiditätsmaßnahmen und finanzielle Maßnahmen - Ausweitung der Förderfähigkeit - Flexibilität bei der Übertragung oder Umwidmung von Mitteln - Verwaltungsvereinfachungen	- Neue/angepasste Maßnahmen (Neu) zugewiesene Mittel zur Krisenbewältigung - Schnellere Nutzung der Mittel und Verringerung des Verwaltungsaufwands	- Behebung von Liquiditätengpässen - Höhere öffentliche Ausgaben für das Gesundheitswesen - Höhere öffentliche Ausgaben für die von der Krise im Gesundheitswesen betroffenen Sektoren und für KMU	- Abmilderung der wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitlichen Folgen der Krisen - Schnellere Erholung - Minderung längerfristiger krisenbedingter Risiken, auch für den Zusammenhalt - Schnellerer grüner und digitaler Wandel

Quelle: Europäische Kommission

Die überwältigende Mehrheit der konsultierten Interessenträger war der Ansicht, dass REACT-EU gut auf die neu entstehenden Bedürfnisse ihrer Länder und Regionen abgestimmt ist. Besonders positiv waren die Rückmeldungen in Bezug auf die Relevanz des Instruments für die Bewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie. Dem Verlust von Arbeitsplätzen aufgrund des Einbruchs der wirtschaftlichen Nachfrage Einhalt zu gebieten, war von entscheidender Bedeutung. Mit dem Großteil der ESF-Mittel wurden gezielt Unternehmen und Arbeitnehmer unterstützt, um ihnen durch Kurzarbeitsregelungen zu helfen, Arbeitsplätze zu erhalten. Die gesundheitsbezogene Unterstützung war im Rahmen der Kohäsionspolitik relativ neu und wurde überwiegend durch Initiativen der Mitgliedstaaten finanziert. Dennoch waren zwei Drittel der Teilnehmenden an einer Umfrage⁵ der Ansicht, dass REACT-EU gut auf gesundheitsbezogene Bedürfnisse abgestimmt ist.

4. WIRKSAME UND RASCHE KRISENREAKTION

REACT-EU hat die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Krise effektiv bekämpft, insbesondere durch Investitionen in die Gesundheitsinfrastruktur und Unterstützung für KMU⁶ sowie durch die Befähigung der Durchführungsstellen, die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern und hochwertige Arbeitsplätze zu gewährleisten⁷. Die Mitgliedstaaten nutzten die zusätzlichen Mittel in fast der Hälfte der Programme⁸ und finanzierten wesentliche Maßnahmen zur Unterstützung der bedürftigsten Sektoren, wobei die Mittel für die ursprünglich geplanten Maßnahmen des Programms unangetastet blieben⁹.

Ein wichtiger Bereich der Unterstützung von Unternehmen umfasste Betriebskapitalzuschüsse für KMU zur Aufrechterhaltung der Geschäftstätigkeit während des durch die Pandemie ausgelösten Konjunkturabschwungs. In Italien beispielsweise wurden im

⁵ Bezüglich der REACT-EU-Unterstützung durch den EFRE.

⁶ Diese Feststellung wurde durch zwei spezielle Fallstudien der Begleitstudie zur EFRE-Krisenreaktion in Bezug auf KMU und den Gesundheitssektor bestätigt und wird von 88 % der zum EFRE konsultierten Interessenträger bekräftigt.

⁷ Begleitstudie für die Ex-post-Bewertung des ESF.

⁸ 45 %.

⁹ Siehe Anhang VI der Ex-post-Bewertung des EFRE und des Kohäsionsfonds, die Begleitstudie zur Krisenreaktion und ihre speziellen Fallstudien zu KMU und der Gesundheitskrise.

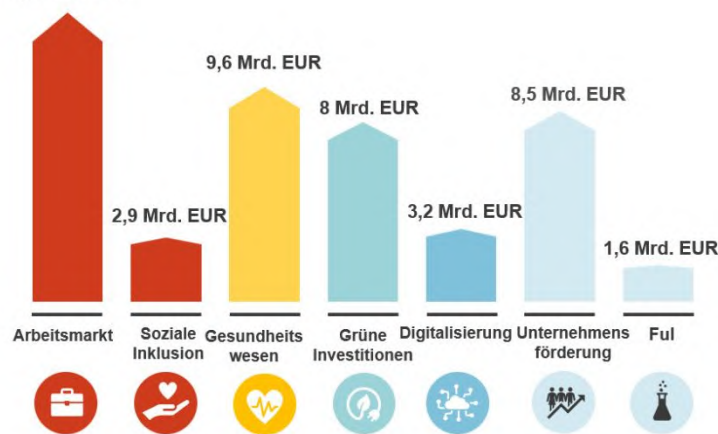
Rahmen von REACT-EU 91 218 Unternehmen mit einer Mittelausstattung von 1,2 Mrd. EUR unterstützt, wodurch eine Gesamtfinanzierung von mehr als 12 Mrd. EUR für Unternehmen sichergestellt wurde. Mit der Unterstützung wurde unmittelbar auf den Liquiditätsbedarf der Unternehmen reagiert und ihr grüner und digitaler Wandel unterstützt. Mehr als 50 % der Mittel wurden weniger entwickelten Regionen zugewiesen. Unternehmen erhielten auch wirksame Unterstützung zum Schutz von Arbeitsplätzen in Schlüsselsektoren der Wirtschaft. So wurden im Programm Kroatiens die Arbeitsplätze von 115 000 Beschäftigten (6 % der Erwerbsbevölkerung) erhalten¹⁰. Ähnliche Programme zum Erhalt von Arbeitsplätzen und andere Arbeitsmarktmaßnahmen machten mehr als ein Viertel der Initiative aus (siehe Abbildung 2). Mit REACT-EU wurden nicht nur dringende krisenbedingte Bedürfnisse angegangen, sondern auch strategische Investitionen angestoßen. Einige zielten auf unmittelbare Herausforderungen ab, wie den Ausbau der Krankenhauskapazitäten, während sich andere auf die langfristige Stärkung des Gesundheitssystems konzentrierten, einschließlich Investitionen in Forschung, Entwicklung und fortgeschrittene Ausrüstung. In Frankreich beispielsweise wurden im Rahmen von REACT-EU acht Projekte im Krankenhaus von Besançon mit insgesamt 12 Mio. EUR finanziert, während das Gesundheitszentrum der Universität La Réunion einen PET-Scanner anschaffte, wodurch seine Diagnosekapazität fast verdoppelt wurde. Finanzierte Modernisierungen haben nicht nur die Kapazitäten zur Bewältigung der unmittelbaren Auswirkungen der COVID-19-Pandemie erhöht, sondern sich auch in nachfolgenden Krisen als hilfreich erwiesen. So war beispielsweise die während der Pandemie erworbene Ausrüstung für die Reaktion auf die Flüchtlingskrise von entscheidender Bedeutung, wie sich in Tschechien zeigte, das 300 000 Flüchtlinge aus der Ukraine aufnahm, von denen viele medizinische Versorgung benötigten.

Bulgarien – ein Beispiel für Unterstützung bei der Eingliederung vertriebener Ukrainerinnen und Ukrainer in den Arbeitsmarkt

In Bulgarien zielte das Projekt „Solidarität“ der nationalen Arbeitsagentur darauf ab, mehr als 9000 Vertriebene aus der Ukraine in den Arbeitsmarkt zu integrieren, indem psychologische Unterstützung, Berufsberatung und maßgeschneiderte fachliche Begleitung angeboten wurden. Zu den Maßnahmen gehörten subventionierte Beschäftigung, Integrationsbeihilfen für Unterkünfte, Arbeitgeberanreize zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und Mentorenunterstützung mit dem Ziel, 4 785 Personen in Beschäftigung zu bringen. Das Projekt umfasste auch Kommunikations- und Managementtätigkeiten im Einklang mit den Antragsanforderungen.

¹⁰ Studie für die Ex-post-Bewertung des ESF.

Abbildung 2 REACT-EU-Investitionen nach Kernthemen
12,9 Mrd. EUR



Quelle: Europäische Kommission. Hinweis: Einige Interventionsbereiche waren mehreren Themen zugeordnet.

Das Instrument spielte eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung von Initiativen für den grünen und den digitalen Wandel, indem Investitionen in Energieeffizienz, Digitalisierung und andere nachhaltige Projekte finanziert wurden¹¹. Diese Unterstützung war entscheidend dafür, die Kohärenz mit den übergeordneten Zielen der Kohäsionspolitik sicherzustellen, insbesondere mit dem Schwerpunkt auf der langfristigen Erholung und der regionalen Entwicklung¹². In Dänemark wurden zusätzliche Mittel bereitgestellt, um bestehende Programmmaßnahmen zu unterstützen, insbesondere im Hinblick auf den grünen Wandel und die Kreislaufwirtschaft. Da die ursprünglichen Mittelzuweisungen für den Zeitraum 2014-2020 bereits vergeben waren, ermöglichten die zusätzlichen Mittel weitere Investitionen. Italien förderte den grünen Wandel des öffentlichen Nahverkehrs, indem es neue Elektrobusse beschaffte, beispielsweise in Bologna (20 Mio. EUR) und in Catania (8 Mio. EUR). **In einigen Fällen haben die Änderungen den langfristigen Fokus verstärkt.** Die unterstützten KMU wurden nicht nur vor den Auswirkungen der Krisen geschützt, sondern realisierten auch Fortschritte bei digitalen Lösungen und der Entwicklung der Infrastruktur, führten neue Technologien ein und senkten die Kosten. So nutzten Unternehmen im Gastgewerbe diese Mittel für Renovierungen und die Integration fortgeschrittener digitaler Software, um die Auftragsabwicklung und das Kundenmanagement zu optimieren.

Die Mitgliedstaaten nutzten REACT-EU-Mittel auf unterschiedliche Weise und passten ihre Krisenreaktion an den sich wandelnden Bedarf an¹³. Vor allem ermöglichte die eingeräumte Flexibilität den Mitgliedstaaten auch, den bedürftigsten Gebieten bevorzugt Mittel zuzuweisen. So führten die zugewiesenen Mittel beispielsweise zu erheblichen Änderungen bei der anfänglichen Mittelverteilung in Finnland, indem mehr Mittel für Süd- und Westfinnland bereitgestellt wurden, die von der Pandemie stärker betroffen waren. In Italien

¹¹ Siehe die Begleitstudie zur Krisenreaktion; Nyman et al., 2024; Spule and Toptsidou, 2024.

¹² Bestätigt durch die Mehrheit der befragten Betroffenen sowie durch die in die Stichprobe einbezogenen nationalen Bewertungen (Anhang I).

¹³ Begleitstudie zur Krisenreaktion und Sonderbericht 02/2023 des Europäischen Rechnungshofs (EuRH).

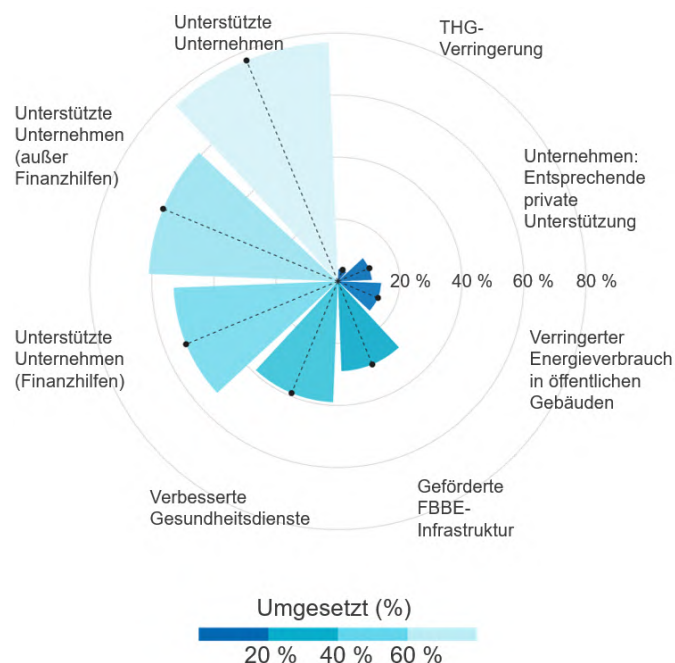
und Tschechien waren die meisten direkten Begünstigten der REACT-EU-Förderung öffentliche Einrichtungen¹⁴.

Ein spezielles thematisches Ziel ermöglichte es, die gemeldeten Fortschritte nachzuverfolgen. Im Folgenden wird eine Auswahl von Indikatoren vorgestellt. Insgesamt sind die Fortschritte je nach Indikator und Mitgliedstaat sehr unterschiedlich.

Abbildung 3 Fortschritt bei den REACT-EU-Indikatoren bis 2022¹⁵

Indikator	Fortschritte bis 2022	Fortschritte bei der Erreichung der Ziele (in %) bei acht ausgewählten Indikatoren (EFRE, 2022)
------------------	----------------------------------	--

Unterstützte Unternehmen	 350 000
Durch Kurzarbeit erhaltene Arbeitsplätze ¹⁶	 900 000
Teilnehmende an unternehmensunterstützten Maßnahmen	 2 000 000
Geimpfte Personen	 50 000 000
Menschen, die von verbesserten Gesundheitsdiensten profitierten	 200 000



Quelle: Europäische Kommission.

Neben der Bereitstellung zusätzlicher Mittel wurden im Rahmen von REACT-EU wichtige Flexibilitätsregelungen eingeführt. Dazu gehörte eine rückwirkende Förderfähigkeit, die Ausgaben abdeckte, die vor der Anpassung der Programme entstanden waren. Die Programmbehörden waren der Ansicht, dass die Option einer 100 %igen EU-Kofinanzierung dazu beitrug, die nationalen Haushalte zu entlasten und zusätzliche Mittel aus dem Staatshaushalt für andere notwendige Tätigkeiten zu verwenden. Gleichzeitig soll mit einer Kofinanzierung das Bewusstsein für Eigenverantwortung auf nationaler Ebene gestärkt werden. Während solche Risiken durch die Krisensituation gemindert wurden, konnte dies zu laschen Kontrollen der Mitgliedstaaten führen und das Risiko ineffizienter Ausgaben erhöhen, da vollständig von der EU finanzierte Projekte für die nationalen Behörden

¹⁴ Zwei Drittel in Italien. Solche Kategorisierungsdaten liegen nicht in einem aggregierten Format vor. Zu Tschechien siehe EY (2023).

¹⁵ Das Jahr, für das die neuesten Daten zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Dokuments verfügbar waren. Siehe Erläuterungen zur Methodik in Anhang II.

¹⁶ 6 Monate nach Ende der Unterstützung.

weitgehend risikofrei sind¹⁷. Darüber hinaus wurden Vorfinanzierungsmaßnahmen eingeführt, um Länder wie Polen und Rumänien bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise zu unterstützen und ihnen die Möglichkeit zu geben, Mittel aus REACT-EU in Anspruch zu nehmen, um Menschen aus der Ukraine unverzüglich zu helfen.

Während die zusätzlichen Mittel und die Flexibilität für eine rasche Reaktion von entscheidender Bedeutung waren, standen einige Regionen bei der Neuprogrammierung der Mittel vor administrativen Herausforderungen. Die Anpassung der Prioritäten und die Verteilung der zusätzlichen Mittel erforderten erhebliche Verwaltungskapazitäten, was in einigen Fällen zu Verzögerungen führte. Diese Belastung wurde durch die Notwendigkeit, sich auch auf die neuen Programme und die Umstellung der Maßnahmen vom Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf den Zeitraum 2021-2027 vorzubereiten, weiter verschärft.

Darüber hinaus war der Durchführungszeitraum kurz und stellte eine Herausforderung für die Effektivität dar. Die Projektbegünstigten mussten mehrere Projekteinheiten rasch vorbereiten und aufbauen, Zielgruppen erreichen, neue Forschungs- und Innovations- und andere notwendige Infrastrukturen schaffen und die erforderlichen Maßnahmen umsetzen¹⁸. Dies wird durch Daten auf Vorhabenebene untermauert, die darauf hindeuten, dass REACT-EU-Projekte im Zeitraum 2014-2020 tendenziell kürzer waren als andere. Dies hängt natürlich auch teilweise mit der Art bestimmter Maßnahmen zusammen, z. B. Gesundheitsausrüstung oder Betriebskapital für KMU. Umfrageergebnisse zeigen, dass die kurze Umsetzungsfrist bei vielen Projekten zu Verzögerungen führte, wobei einige aufgrund aufeinanderfolgender Krisen letztlich gestrichen wurden. Die Befragten erwähnten auch Schwierigkeiten bei der raschen Auswahl von Projekten, die den im Rahmen von REACT-EU erforderlichen Bedingungen und Investitionskategorien entsprachen, was zu weiteren Verzögerungen führte.

Vor dem Hintergrund einer sich rasch steigernden Krise des Gesundheitswesens und politischer Veränderungen war eine schnelle und wirksame Reaktion auf die COVID-19-Pandemie von entscheidender Bedeutung. Trotz der naturgemäß langfristig angelegten Kohäsionspolitik gelang es REACT-EU, Mittel rasch bereitzustellen. Obwohl dadurch neue Mittel bereitgestellt wurden, lag die Dauer der Verhandlungen im Rahmen der Mitentscheidung unter der durchschnittlichen Zeit für vergleichbare Änderungen¹⁹. Noch wichtiger ist, dass die Änderungen am REACT-EU-Programm im Vergleich zur Zeit vor Februar 2020 (d. h. vor der Krise) in einem Drittel der hierfür benötigten Zeit bearbeitet wurden. REACT-EU mobilisierte rasch erhebliche Mittel, um den negativen Auswirkungen der Pandemie entgegenzuwirken²⁰.

5. KOORDINIERTER KRISENREAKTION

Die Einführung von REACT-EU war Teil einer Reihe koordinierter Initiativen zur Krisenbewältigung. Die Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII/CRII+) wurde in den frühen Phasen der Pandemie als Teil einer Neuausrichtung der Mittel aus langfristigen strukturellen Investitionen genutzt, um dringenden Krisenbedarf zu

¹⁷ EuRH (2023); Europäisches Parlament, Kiss-Gálfalvi et al. (2024).

¹⁸ Nyman et al., 2024.

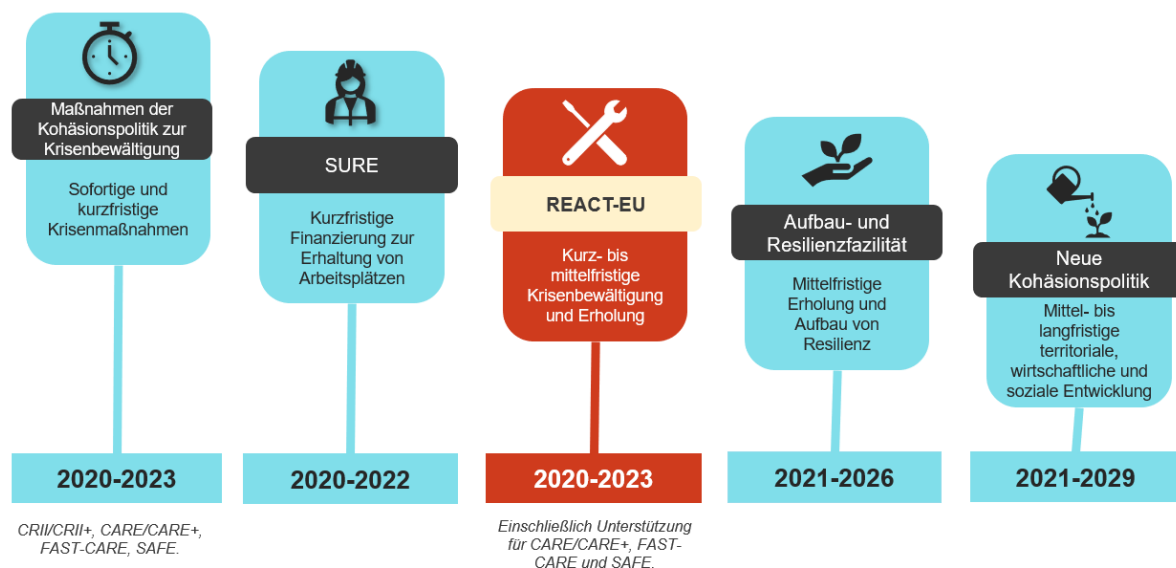
¹⁹ 209 Tage gegenüber 220 Tagen (in den Zeiträumen 2007-2013 und 2014-2020). Zahlen auf der Grundlage des Sonderberichts Nr. 02/2023 des EuRH.

²⁰ Ebenfalls bestätigt durch den Bericht 2023 des Europäischen Rechnungshofs.

decken²¹. REACT-EU war eine Fortsetzung und Erweiterung der im Rahmen von CRII und CRII+ eingeführten Krisenbewältigungsmaßnahmen, allerdings mit einem deutlich breiteren Geltungsbereich und deutlich ambitionierter. Es wurden zusätzliche Mittel bereitgestellt, um längerfristige Aufbauanstrengungen zu unterstützen, einschließlich der Unterstützung von KMU und des Gesundheits- und Beschäftigungswesens. Einige langfristige strukturelle Investitionen wurden aufgrund der Pandemie zurückgestellt. Durch zusätzliche Mittel aus REACT-EU konnten jedoch mehr Maßnahmen ergriffen werden, ohne die ursprüngliche Logik der Programme zu ändern, während gleichzeitig die bestehenden Programme und Strukturen genutzt wurden.

REACT-EU fungierte auch als Brücke zwischen den Programmplanungszeiträumen und spielte eine entscheidende Rolle bei der Wiederbelebung der Investitionstätigkeiten, insbesondere durch Ausrichtung auf die Ziele des digitalen und des grünen Wandels. So diente REACT-EU im operationellen Programm „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ Österreichs für die Verwendung von EFRE-Mitteln 2014-2020 als Übergangsmechanismus, der die Finanzierung von Initiativen für den grünen und den digitalen Wandel ermöglichte.

Abbildung 4 Abfolge der finanzpolitischen Krisenbewältigungsmaßnahmen der EU



Quelle: Europäische Kommission.

Die Mittel trugen zusammen mit dem Instrument zur Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) dazu bei, die Beschäftigungsquoten während der Pandemie durch gezielte Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und zur Unterstützung der Anpassung aufrechtzuerhalten²². In einigen Ländern wurden SURE und

²¹ Weitere Einzelheiten zu allen Krisenmechanismen der Kohäsionspolitik sind den Ex-post-Bewertungen des EFRE und des Kohäsionsfonds sowie der Ex-post-Bewertung des ESF zu entnehmen. Zu CRII siehe auch die vorläufige Evaluierung der Unterstützung aus dem ESF und dem FEAD im Rahmen der Investitionsinitiativen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII und CRII+) – SWD(2023) 249 final.

²² Die Begleitstudie zur Ex-post-Bewertung des ESF ergab eindeutige Belege für den Beitrag pandemiebedingter Beschäftigungsmaßnahmen des ESF im Rahmen von CRII. Die Datenlage zu REACT-EU ist zwar begrenzter, aber neben CRII deuten die Fallstudien auch auf einen positiven Beitrag zur

REACT-EU wirksam kombiniert, um Programme zum Erhalt von Arbeitsplätzen zu finanzieren. In Spanien beispielsweise wurden 2,7 Mrd. EUR an REACT-EU-Mitteln für Kurzarbeit zur Verfügung gestellt²³.

Die rasche Ausgestaltung und Umsetzung von REACT-EU brachte auch Herausforderungen bei der Gewährleistung der Kohärenz mit anderen EU-Instrumenten mit sich. Sowohl REACT-EU als auch die Aufbau- und Resilienzfazilität zielten auf ähnliche Sektoren wie das Unternehmensumfeld und die Forschung ab, wodurch das Risiko von Überschneidungen entstand. Auch wenn die Unterscheidung zwischen den beiden Instrumenten grundsätzlich klar war, waren sie nicht immer formell koordiniert, was zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Programmbehörden führte. Die Dringlichkeit der Beschlussfassung wirkte sich auch auf die interne Kohärenz aus, da die Geschwindigkeit der Umsetzung manchmal zu einer Diskrepanz zwischen den neu programmierten Zielen und den tatsächlichen Maßnahmen führte. So stellten einige Regionen zunächst Mittel für gesundheitsbezogene Projekte bereit, stellten aber später einen dringenderen Bedarf in Bereichen wie Bildung und Beschäftigung fest, die eine weitere Neuprogrammierung erforderten und Verzögerungen verursachten.

Die Bewertung ergab, dass die nationalen Maßnahmen und die REACT-EU-Maßnahmen kohärent waren, wobei das Instrument eine wichtige ergänzende Rolle spielte. Während der Pandemie betrafen die unterstützten Maßnahmen insbesondere Investitionen und Infrastruktur mit einer längerfristigen Perspektive, während in mehreren Ländern nationale und regionale Mittel für dringende und weniger komplexe Bedürfnisse eingesetzt wurden (z. B. Impfstoffe in Tschechien). Auf regionaler Ebene waren kohäsionspolitische Instrumente von entscheidender Bedeutung für die Bereitstellung von Liquidität und Flexibilität, insbesondere für die Unterstützung von KMU und Sofortmaßnahmen, wodurch die nationalen Anstrengungen verstärkt wurden. Die Bewertung ergab keine Hinweise auf eine Umschichtung nationaler Mittel oder eine Doppelfinanzierung.

6. MEHRWERT AUFGRUND DES TÄTIGWERDENS DER EU

Die gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass die Unterstützung im Rahmen von REACT-EU wirksam zur Erholung nach der Pandemie beigetragen hat. Zugleich machten die für Krisenbewältigungsmaßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik mobilisierten Mittel, einschließlich REACT-EU-Mittel, einen relativ kleinen Teil der von den Mitgliedstaaten insgesamt ergriffenen Krisenreaktionsmaßnahmen aus²⁴. Dennoch haben sich die zusätzlichen Mittel für viele Regionen und Sektoren als entscheidend erwiesen.

Ein wichtiger Mehrwert von REACT-EU bestand darin, dass in ihrem Rahmen Unterstützung für Regionen bereitgestellt wurde, die über begrenzte Finanzmittel verfügten und in denen mit den nationalen Mitteln allein keine Krisenbewältigungsmaßnahmen mit demselben Umfang hätten durchgeführt werden können. Durch die Beibehaltung des territorialen Fokus der Kohäsionspolitik hat REACT-

Erholung im Beschäftigungsbereich nach der Pandemie hin, was durch Erkenntnisse aus der Erhebung von Primärdaten durch Befragungen und Umfragen bestätigt wird.

²³ ICF (2024).

²⁴ Im Vergleich zu den 50,6 Mrd. EUR im Rahmen von REACT-EU wurden im Rahmen der nationalen Reaktion auf die KMU-Krise in allen Mitgliedstaaten 2,3 Billionen EUR mobilisiert, das Elfache der für die Gesundheitskrise mobilisierten Mittel (202 Mrd. EUR) und das Vierfache der für die Energiekrise mobilisierten Mittel (539 Mrd. EUR).

EU der Unterstützung weniger entwickelter Regionen Vorrang eingeräumt. Rückmeldungen der Interessenträger und nationale Bewertungen bestätigen, dass der Gesamtumfang der Unterstützung sowie die Ausgaben für langfristige Investitionen in den grünen und den digitalen Wandel ohne REACT-EU-Mittel geringer ausgefallen wären²⁵. Im Rahmen von REACT-EU boten die Programme die Möglichkeit, zukunftsorientierte Investitionen weiter zu unterstützen, anstatt die Mittel vollständig auf Sofortmaßnahmen zu konzentrieren.

Darüber hinaus hatten REACT-EU-Mittel weitreichende positive Auswirkungen auf die Dauerhaftigkeit von Projekten, die nationalen Haushalte, neue Zielgruppen (z. B. Gesundheitspersonal) und die Geschwindigkeit der Umsetzung, insbesondere in Bereichen im Zusammenhang mit dem grünen Wandel, der Kompetenzentwicklung, der Digitalisierung und der medizinischen Hilfe. Darüber hinaus trug REACT-EU zu einer Zeit, in der die Maßnahmen zur Krisenbewältigung weitgehend zentralisiert waren, dazu bei, dass die lokalen und regionalen Behörden weiter in die Bewältigung der Krise eingebunden blieben.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

REACT-EU hat rasch und – angesichts seines Gesamtumfangs – effektiv die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Krise bekämpft und die beiden Programmplanungszeiträume überbrückt. Damit wurde die Umsetzung des nächsten Rahmens vorangebracht, insbesondere durch die Erholungsmaßnahmen, die die Grundlage für die Programme 2021-2027 zur Stärkung der Resilienz der Mitgliedstaaten und Regionen bilden. Darüber hinaus **stärkte REACT-EU die Einbindung der lokalen und regionalen Behörden in die Reaktion**, während viele andere Krisenreaktionsmechanismen (sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene) stärker zentralisiert waren.

Die durch die Krisenreaktionsmechanismen und REACT-EU eingeführten Änderungen und Maßnahmen waren für die Bewältigung neuer Bedürfnisse und Herausforderungen relevant, insbesondere durch Investitionen in die Gesundheitsinfrastruktur und die Unterstützung von KMU. Im Rahmen von REACT-EU wurden 9,6 Mrd. EUR zur Unterstützung von Gesundheitsmaßnahmen mobilisiert, einschließlich einer Infrastruktur für die Kühlung von Impfstoffen, die für die Bereitstellung der Impfstoffe von entscheidender Bedeutung war. Darüber hinaus wurden im Rahmen von REACT-EU Betriebskapitalzuschüsse für KMU und Lohnsubventionen für Arbeitnehmer bereitgestellt, um ihnen zu helfen, während des durch die Pandemie verursachten Konjunkturabschwungs die Geschäftstätigkeit aufrechterhalten bzw. den Arbeitsplatz behalten zu können und um die Erholung durch die Wiederbelebung der wirtschaftlichen Nachfrage zu erleichtern. Als Teil der allgemeinen Krisenreaktionsmaßnahmen spielte REACT-EU eine wichtige Rolle bei der Abfederung der negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auf KMU, wobei schätzungsweise 1,5 % der KMU in der EU direkt von der REACT-EU-Unterstützung profitierten. Im Vergleich machte die Aufbauhilfe rund 2 % der gesamten fiskalischen Reaktion auf die Pandemie aus.

Eine 100 %ige EU-Kofinanzierung beseitigte die Notwendigkeit einer nationalen Kofinanzierung, was in Regionen mit knapperen Haushaltsmitteln besonders wichtig war, damit sie rasch tätig werden konnten.

²⁵ Siehe die Begleitstudie zur Krisenreaktion und die Ergebnisse der nationalen Bewertungen in Anhang II.

REACT-EU beschleunigte die Umsetzung, da durch die zusätzlichen Mittel sichergestellt wurde, dass die **Mitgliedstaaten rasch Mittel mobilisieren konnten, ohne Mittel von anderen Prioritäten abziehen zu müssen**. Gleichzeitig bedeutete die **kurze Umsetzungsfrist für die Verwendung der Mittel gewisse Herausforderungen für die Wirksamkeit von REACT-EU**. Die Projektbegünstigten mussten mehrere Projekteinheiten rasch vorbereiten und aufbauen, Zielgruppen erreichen und neue Forschungs- und Innovationsarbeiten durchführen. Während die zusätzlichen Mittel und **Flexibilität für eine rasche Reaktion von entscheidender Bedeutung waren, sahen sich einige Regionen bei der Programmierung der Mittel vor administrative Herausforderungen gestellt**. Die Anpassung der Prioritäten und die Verteilung der zusätzlichen Mittel erforderten erhebliche Kapazitäten, was in einigen Fällen zu Verzögerungen führte. Durch eine spezifische thematische Vorgabe konnten Mittelverwendung und Leistung nachverfolgt werden, wodurch die Transparenz trotz der Krise erhöht wurde.

Auch wenn REACT-EU ein Kriseninstrument war, blieb es mit den umfassenderen Zielen der Kohäsionspolitik im Einklang, insbesondere mit dem Schwerpunkt auf der langfristigen Erholung und der regionalen Entwicklung. Es bot die Gelegenheit, Gesundheitsinfrastruktur, soziale Dienste und Unternehmertum zu unterstützen, und sorgte dafür, dass die Regionen zukünftig besser auf Herausforderungen vorbereitet sind. REACT-EU-Maßnahmen spielten auch eine Rolle bei der **Unterstützung von Initiativen für den grünen und den digitalen Wandel, indem Investitionen in Energieeffizienz, Digitalisierung und andere nachhaltige Projekte finanziert wurden**.

Es hat sich gezeigt, dass REACT-EU weitgehend im Einklang mit dem Krisenmanagement der EU steht, wobei die Ziele klar aufeinander abgestimmt sind, insbesondere in Bezug auf die Gesundheitsversorgung und die Unterstützung von KMU in der Anfangsphase. Es gab jedoch Fälle von Überschneidungen und Koordinierungsproblemen, insbesondere in Bezug auf die Einbeziehung der für die Programme der Kohäsionspolitik zuständigen Behörden in die Ausarbeitung der Aufbau- und Resilienzpläne.

Sowohl die Ex-post-Bewertungen 2014-2020 als auch die Halbzeitbewertung 2021-2027 kommen zu dem Ergebnis, dass im Rahmen der Kohäsionspolitik noch einige Probleme im Zusammenhang mit der Verwaltungskapazität und komplexe Verfahren angegangen werden müssen. Dennoch zeigt das Beispiel von REACT-EU, dass **das Ausführungssystem selbst in Krisenzeiten ein wirksames Instrument für die Auszahlung von Mitteln und das Projektmanagement sein kann**.

QUELLENANGABEN

Europäischer Rechnungshof (2025), Sonderbericht Nr. 05/2025: Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa: Mehr Flexibilität, doch wird die künftige Bewertung der Wirksamkeit durch unzureichende Daten erschwert

Spatial Foresight, ÖIR, t33 und wiiw (2025 – in Kürze) WP12: Crisis response - Ex post evaluation of the 2014-2020 programming period – bezeichnet als „Begleitstudie zur Krisenreaktion“

Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 05/2025: Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa

Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 02/2023: Anpassung der Vorschriften für die Kohäsionspolitik zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie

Ecorys, Ismeri Europa und 3s (2025 – in Kürze): Study supporting the ex-post evaluation of the 2014-2020 European Social Fund and Youth Employment Initiative – bezeichnet als „Begleitstudie für die Ex-post-Bewertung des ESF“.

Kiss-Gálfalvi, T., Alcidi, C., Ounnas, A., Rubio, E., Crichton-Miller, H., Gojsic, D. (2024): Lessons learned from the implementation of crisis response tools at EU level. Part 1: Assessing implementation and implications

Dozhdeva, V and Jabri, E. (2023): ‘Reconciling crisis response and long-term objectives: Dealing with multiple pressures in Cohesion Policy programmes’, Report to the 53rd IQ-Net Conference.

Dozhdeva, V., & Fonseca, L. (2021): ‘Chain REACTion: Shifting Cohesion Policy Priorities in a New Reality.’

Böhme, K., Mäder Furtado, M., Toptsidou, M., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A. (2022a): The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion. Part II: Overview and outlook, Forschung für den REGI Ausschuss. Europäisches Parlament, Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik, Brüssel.

Böhme, K., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A. (2022b): The impacts of the COVID-19 pandemic on EU cohesion and EU cohesion policy. Part I: Overview and first analysis. Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik, Brüssel.

Nyman, J., Heikkinen, B., Pitkänen, S., Ranta, T. (2024): REACT-EU-LISÄRAHOITUKSEN ARVIOINTI. MDI, Helsinki.

Spule, S., Toptsidou, M. (2024): Évaluation des projets REACT-EU au Luxembourg. Spatial Foresight, Heisdorf.

ICF (2024): Evaluation of the European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency.

EY (2023): Vyhodnocení využití dodatečné alokace REACT-EU