

**SWP-Studie**

---

*Peter Becker*

# Die Zukunft der Europäischen Kohäsionspolitik

Wege der Reform



**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 5  
März 2025, Berlin

- Die europäische Kohäsionspolitik ist eine zentrale Ausgabenpolitik der Europäischen Union, für die rund ein Drittel des EU-Budgets reserviert ist. Mit den Strukturfonds unterstützt die EU die Regionen bei deren Bemühen, Infrastrukturdefizite und Wachstumsschwächen zu beheben, und versucht so den Zusammenhalt unter den Mitgliedstaaten zu festigen.
- Die Kohäsionspolitik steht unter einem stetigen Legitimations- und Anpassungsdruck, der sich angesichts neuer geopolitischer und geoökonomischer Herausforderungen weiter verstärkt. Ein schleichender Funktionswandel der Politik führt zu fundamentalen Veränderungen der Grundsätze, Aufgaben, Ziele und Prioritäten der bisherigen Kohäsionspolitik.
- Im Rahmen der nun beginnenden europäischen Haushaltsverhandlungen wird auch die Kohäsionspolitik an die neuen Herausforderungen angepasst werden müssen. Die sich verschärfenden Verteilungskonflikte innerhalb der EU erschweren jedoch diesen Modernisierungsprozess.
- Die Debatte über Ansatzpunkte und Ziele dieser Reform hat begonnen. Dabei zeichnen sich verschiedene Szenarien für eine Weiterentwicklung der Kohäsionspolitik ab.
- Ein Ausweg aus der schwierigen Verhandlungssituation könnte ein hybrides Reformmodell sein, mit dem die Kohäsionspolitik an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst wird, ohne dass die traditionellen Prinzipien und Ziele aufgegeben werden.

**SWP-Studie**

*Peter Becker*

# Die Zukunft der Europäischen Kohäsionspolitik

Wege der Reform

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 5  
März 2025, Berlin



Dieses Werk ist lizenziert  
unter CC BY 4.0

SWP-Studien unterliegen  
einem Verfahren der Begut-  
achtung durch Fachkolle-  
ginnen und -kollegen und  
durch die Institutsleitung (*peer  
review*), sie werden zudem  
einem Lektorat unterzogen.  
Weitere Informationen  
zur Qualitätssicherung der  
SWP finden Sie auf der SWP-  
Website unter [https://  
www.swp-berlin.org/ueber-  
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).  
SWP-Studien geben die  
Auffassung der Autoren und  
Autorinnen wieder.

#### **SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6372  
ISSN (Online) 2747-5115  
DOI: 10.18449/2025S05

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
7	<b>Die EU-Kohäsionspolitik – Entstehung, Charakteristika und Ziele</b>
9	Die Charakteristika der Europäischen Kohäsionspolitik
11	Die Kohäsionspolitik in der aktuellen Förderperiode 2021 – 2027
12	Erfolge und Schwächen der Kohäsionspolitik
16	<b>Herausforderungen für die Modernisierung der Kohäsionspolitik</b>
18	Der schleichende Funktionswandel der Kohäsionspolitik
21	Die Kohäsionspolitik in einer andauernden Legitimitäts- und Identitätskrise
24	Die Erweiterung der EU als Herausforderung für die Kohäsionspolitik
28	Fazit
29	<b>Szenarien für die Weiterentwicklung der Kohäsionspolitik</b>
31	Vier Szenarien für die Weiterentwicklung der Kohäsionspolitik
33	Ein Hybrid-Modell für eine modernisierte Kohäsionspolitik
36	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. Peter Becker ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe  
EU/Europa*

### **Die Zukunft der Europäischen Kohäsionspolitik. Wege der Reform**

Die europäische Kohäsionspolitik ist ein zentrales Politikfeld der Europäischen Union. Mit Hilfe von Strukturfonds sollen die Entwicklungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, den Regionen und den am stärksten benachteiligten Gebieten verringert und der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt innerhalb der EU gestärkt werden. Die Kohäsionspolitik reicht dabei weit über eine regionale Infrastrukturpolitik hinaus. Sie fördert mit mehrjährigen Entwicklungsprogrammen Maßnahmen im Bereich der Infrastruktur-, Arbeitsmarkt-, Sozial-, Umwelt- und Bildungspolitik. Die Strukturfonds sind inzwischen zum wichtigsten Instrument europäischer Investitionen geworden; der Anteil der Fonds an den staatlichen Investitionen beträgt in einigen Mitgliedstaaten deutlich über 50 Prozent. Im mehrjährigen Haushalt der EU für die Laufzeit 2021 – 2027 wurde für die Kohäsionspolitik rund ein Drittel aller Ausgaben reserviert. Grundsätzlich werden alle Regionen in der EU mit den Strukturfonds gefördert – allerdings mit unterschiedlicher Intensität. Die Differenzierung erfolgt durch die Einstufung der Regionen in verschiedenartige Förderkategorien, in stärker entwickelte Regionen, Übergangsregionen und weniger entwickelte Regionen, sowie durch unterschiedlich hohe nationale Eigenanteile an der Finanzierung der europäischen Förderprogramme.

In der Entwicklung der Kohäsionspolitik der letzten 20 Jahre lassen sich verschiedene Trends erkennen. Zunächst zeichnet sich eine Ausweitung der Ziele und Instrumente ab. Zudem ist feststellbar, dass die Kohäsionspolitik und ihre Finanzinstrumente mit steigender Tendenz für Maßnahmen eingesetzt werden, die über die ursprünglichen Zwecke des Politikfelds hinausreichen. Einerseits wird die Kohäsionspolitik immer öfter für die Umsetzung genereller wirtschaftspolitischer Ziele der EU in Anspruch genommen und rückt damit zunehmend enger an die europäische Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken heran, insbesondere an das Europäische Semester und dessen länderspezifische Empfehlungen. Andererseits fungiert sie immer häufiger als Finanzierungsinstrument für Reaktionen der EU in

Krisensituationen, zum Beispiel bei der Abfederung der sozialen und ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie oder zuletzt bei der Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine. Damit werden die traditionellen Aufgaben der Kohäsionspolitik ergänzt und zum Teil überlagert. Klar erscheint, dass der Fokus auf die Regionen in der EU allmählich in den Hintergrund tritt. Mit der Nutzung der europäischen Strukturfonds als Instrumente zur Krisenbewältigung und der stetigen Annäherung der Kohäsionspolitik an die wirtschaftspolitische Koordinierung werden die Rollen der mitgliedstaatlichen Regierungen und der Europäischen Kommission aufgewertet. Diese Entwicklung wird dadurch beschleunigt, dass die EU mit der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) als Reaktion auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie inzwischen ein alternatives Fördermodell entwickelt hat. Die bisherigen Prozesse, Instrumente und Anwendungsformen der Kohäsionspolitik werden mit diesem Modell grundsätzlich in Frage gestellt. Insgesamt erfährt das Politikfeld einen schleichenden Funktionswandel. Zugleich muss die Kohäsionspolitik als wichtiger Ausgabenposten des europäischen Budgets auf die haushalts- und verteilungspolitischen Herausforderungen der anstehenden Erweiterungen um die Kandidaten des Westbalkans und insbesondere die Ukraine vorbereitet werden.

Die Modernisierung der europäischen Kohäsionspolitik wird im Zuge der beginnenden Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU für die Jahre 2028 – 2034 weiter an Wichtigkeit zunehmen. Die EU-Institutionen und die betroffenen Stakeholder haben sich bereits positioniert und ihre Interessen formuliert. Die Europäische Kommission scheint dabei eine Fundamentalreform des EU-Haushalts und damit eine umfassende Neuausrichtung der Kohäsionspolitik anzustreben, während das Europäische Parlament und die Regionen in der EU weitgehend an den Strukturen und Grundsätzen der Politik festhalten wollen. Eine Reform der Kohäsionspolitik ist jedoch nur im Konsens aller Mitgliedstaaten und der beteiligten EU-Institutionen möglich. Die nun beginnenden Verhandlungen sollten deshalb die Interessen aller Akteure berücksichtigen und deren Positionen in einen Gesamtkompromiss einbeziehen. Die zentrale Aufgabe besteht folglich darin, die europäische Kohäsionspolitik zu reformieren, um deren Effizienz und Effektivität zu verbessern und die Politik auf neue Herausforderungen vorzubereiten, ohne die traditionellen Grundprinzipien und Ziele des Politikfelds zu vernachlässigen.

Vier Szenarien zeichnen sich derzeit ab: 1. Eine weitgehend unveränderte Fortführung der Kohäsionspolitik in der derzeitigen Form – also ein Status-quo-Szenario. 2. Eine in ihrem Anwendungsrahmen erweiterte und auch in ihrem Haushaltsvolumen aufgewertete Kohäsionspolitik – also ein Kohäsionspolitik+-Szenario. 3. Eine radikale Korrektur der europäischen Ausgabenpolitiken, die in einer kompletten Streichung der Strukturfonds gipfelt – also ein Beerdigungsszenario. 4. Die umfassende und grundlegende Reform der europäischen Kohäsionspolitik nach dem Vorbild der ARF – also ein Ablösungsszenario.

Um die Einigung im Konsens aushandeln zu können, wird hier ein zusätzliches Szenario entwickelt, in das verschiedene Elemente der anderen Szenarien einfließen – also ein Hybrid-Reform-Szenario.

Alle Varianten müssen von einem gemeinsamen Startpunkt ausgehen: Jede Modernisierung der Kohäsionspolitik sollte sich an den in den EU-Verträgen festgeschriebenen Zielen der innereuropäischen Solidarität orientieren. Angesichts der absehbaren finanziellen Restriktionen sollte sich die Kohäsionspolitik auf ihre ursprüngliche Kernaufgabe konzentrieren und die rückständigsten Regionen in der Europäischen Union bei ihren Strukturreformen und langfristigen Entwicklungsprogrammen unterstützen, um die regionalen Wohlstandsunterschiede zu verringern. Strukturpolitische Fördermaßnahmen in wohlhabenderen Regionen könnten hingegen reformiert und in der Zuständigkeit und Verantwortung der Europäischen Kommission umgesetzt werden. Dabei könnte die Kommission auf ältere kohäsionspolitische Instrumente zurückgreifen, wie die früheren sogenannten Gemeinschaftsinitiativen oder das Integrierte Mittelmeerprogramm aus den 1980er Jahren. Mit solchen, in ihrem Anwendungsbereich begrenzten Programmen könnte sie in wohlhabenderen Regionen der EU zum Beispiel dabei helfen, Infrastrukturlücken zu beheben, einzelne Wirtschaftssektoren zu transformieren, oder sie könnte dort besondere europäische Ziele angemessen fördern. Diese und ähnliche Maßnahmen könnten im Zuge des jährlichen Europäischen Semesters und im Rahmen der länderspezifischen Empfehlungen der wirtschaftspolitischen Koordinierung ermittelt und abgegrenzt werden. In bilateralen Abkommen zwischen der Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat könnten dann spezifische Fördermaßnahmen mit Reformen und Zielen verbunden werden. Wenn der Mitgliedstaat die Vereinbarungen umgesetzt und erfüllt hat, würde die Kommission die zuvor ausgehandelten Fördergelder auszahlen.

# Die EU-Kohäsionspolitik – Entstehung, Charakteristika und Ziele

Die europäische Kohäsionspolitik ist ein besonderes Politikfeld der Europäischen Union (EU)<sup>1</sup> und ihre integrationspolitische Bedeutung hat stetig zugenommen. Mit ihr versucht die EU, die in Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fixierten Ziele zu erreichen:

- a) das Konvergenzziel, nämlich die Reduzierung der regionalen und nationalen Entwicklungsunterschiede, und
- b) das Kohäsionsziel, also die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in der EU und der harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes.

Im Verständnis der EU bedeuten Konvergenz und Kohäsion vor allem die Verringerung der sozialen und ökonomischen Disparitäten zwischen den Regionen. Gemessen wird die Divergenz mit Hilfe des regionalen Pro-Kopf-Bruttoinlandprodukts (BIP) in Kaufkraftstandards, das zum EU-Durchschnitt in Beziehung gesetzt wird. Je weiter eine Region hinter dem BIP-Durchschnitt in der EU zurückbleibt, desto größer ist ihr sozialer und wirtschaftlicher Rückstand und desto höher ist der Bedarf an europäischer Hilfe durch die Kohäsionspolitik. Die unterstützenden Eingriffe können sich sowohl auf den Auf- und Ausbau der Infrastruktur in den Regionen richten als auch auf die Förderung von Forschung, Innovation und Entwicklung in Unternehmen; sie können aber auch in beschäftigungspolitischen Maßnahmen bestehen. Die Europäische Kommission versteht die Strukturfonds als Triebkräfte für Investitionen in der EU.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> In dieser Studie wird durchgehend die Bezeichnung Europäische Union bzw. EU verwandt, auch denn die Europäische Gemeinschaft bzw. EG gemeint ist.

<sup>2</sup> Europäische Kommission, *Mitteilung zum neunten Kohäsionsbericht*, COM(2024) 149 final, Brüssel, 27.3.2024.

Welche Aufgaben die Kohäsionspolitik übernimmt, wird zunächst in den europäischen Verträgen vorgegeben. Bereits in der Präambel der Römischen Verträge verpflichteten sich die Gründerstaaten dazu, »ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern«.<sup>3</sup> Seither hat die Kohäsionspolitik einen kontinuierlichen Prozess der Reformen und Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen durchlaufen, in dessen Verlauf weitere Fonds mit neuen Zielen und Förderinhalten gegründet wurden. Auftrag der Kohäsionspolitik war und blieb dabei stets die Vertiefung der ökonomischen und politischen Integration; zugleich wurde sie von den Erweiterungsrounden der EU (und der Vorgänger-Gemeinschaften) beeinflusst: Die Aufnahme neuer und in der Regel rückständiger Mitgliedstaaten ging mit einem steigenden Bedarf kohäsionspolitischer Anstrengungen und einer höheren Sichtbarkeit der Notwendigkeit dieses Politikfelds einher (siehe Übersicht, S. 8).

## Die erste große Neuausrichtung der Kohäsionspolitik verwandelte die Politik in eine regionale Programmpolitik.

Die umfassendste und bislang weitreichendste Neukonzeption der Kohäsionspolitik im Jahr 1988 war eng verbunden mit der ersten Grundsatzreform der europäischen Verträge durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) und des europäischen Budgets mit der Einführung des ersten Mehrjährigen Finanz-

<sup>3</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Rom, 25.3.1957.

## Übersicht

## Entwicklung der Europäischen Kohäsionspolitik und der Strukturfonds

1957	Römische Verträge – Präambel: Ziel ist die Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen	1992	Schaffung des Europäischen Kohäsionsfonds als Teil des zweiten mehrjährigen Finanzrahmens, des Delors-II-Pakets, und erneute deutliche Steigerung des Finanzvolumens für die Strukturfonds
1958	Einführung des Europäischen Sozialfonds (ESF)	1993	Schaffung des Europäischen Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP)
1962	Inkrafttreten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)	1998	Verständigung auf den dritten mehrjährigen Finanzrahmen, die Agenda 2000 zur Vorbereitung der EU auf die Osterweiterung: Deckelung des Finanzvolumens der Strukturfonds
1968	Gründung der Generaldirektion Regio in der Europäischen Kommission	2004	Osterweiterung der EU und Aufnahme von acht neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa mit deutlich erhöhtem Finanzbedarf der Strukturfonds
1973	Erste Erweiterung der EWG um das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark	2005/06	Neuausrichtung der europäischen Kohäsionspolitik auf die wirtschaftspolitischen Ziele der Lissabon-Strategie (»Lissabonisierung«) und damit Anknüpfung an andere Politikbereiche
1975	Schaffung des Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE)	2014	Einführung von Konditionalitäten in die Strukturfondsförderung (insbesondere die makroökonomische Konditionalität)
1981/86	Süderweiterung der EWG um Griechenland (1981), Portugal und Spanien (1986)	2020	Ergänzung der Förderziele der Kohäsionspolitik um die Ziele des Europäischen Green Deal (Dekarbonisierung und Digitalisierung) und Schaffung des Just Transition Fonds (JTF, Fonds für den gerechten Übergang)
1985	Einführung des Integrierten Mittelmeerprogramms		
1987	Umfassende Reform der europäischen Verträge mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA): Aufnahme des Titel V »Wirtschaftlicher und Sozialer Zusammenhalt« in das Vertragswerk		
1988	Erster mehrjähriger Finanzrahmen mit dem Delors-I-Paket: Verdoppelung der Strukturfondsmittel und umfassende Reform der Ziele, Inhalte und Finanzierung der europäischen Strukturfonds		

rahmens der EU, dem Delors-I-Paket. Teil dieses umfassenden Reformpakets waren eine deutliche politische Aufwertung der Kohäsionspolitik und eine immense finanzielle Stärkung der europäischen Strukturfonds.<sup>4</sup> Diese erste große Zäsur brachte eine grundlegende Neuausrichtung der Förderpolitik mit sich, die seither auf mehrjährigen Investitionsprogrammen basiert, mit neuen Kriterien, Instrumenten und Prinzipien, die bis heute den Rahmen und die Strukturen der europäischen Kohäsionspolitik bestimmen. Im Ergebnis stellte diese Reform, die auch als »Geburt der Kohäsionspolitik«<sup>5</sup> bezeichnet

wird, die bis heute bestimmenden Weichen für die Strukturen des Politikfelds.

Das wichtigste Instrument der Kohäsionspolitik sind die europäischen Strukturfonds. Die EU verfügt derzeit über vier Fonds:<sup>6</sup> den Europäischen Sozialfonds (ESF, seit 1958), den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE, seit 1975), den Kohäsionsfonds (KF, seit 1994) und seit 2021 über den Just Transition Fund (JTF). Der älteste europäische Strukturfonds, der ESF, verfolgt das Ziel, die »berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte [...] sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung« (Art. 162

4 Siehe John Bachtler/Carlos Mendez/Fiona Wishlade, *EU Cohesion Policy and European Integration. The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Farnham/Burlington 2013; Michael Baun/Dan Marek, *Cohesion Policy in the European Union*, London/New York 2014; Peter Becker, »Die europäische Kohäsionspolitik und die Strukturfonds«, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hg.), *Handbuch Europäische Union*, Bd. 2, Wiesbaden 2020, S. 869–885.

5 Marco Brunazzo, »The History and Evolution of Cohesion Policy«, in: Simona Piattoni/Laura Polvari (Hg.), *Handbook*

*on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham: Edward Elgar, 2016, S. 17–35.

6 Der ursprüngliche agrarpolitische Strukturfonds Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) wurde im Zuge der vielen Reformen aus dem Anwendungsbereich der Kohäsionspolitik in den der Gemeinsamen Agrarpolitik verlagert und zählt insofern nicht mehr zu den kohäsionspolitischen Strukturfonds.

AEUV) zu fördern. Dieser Fonds ist das dominierende arbeitsmarktpolitische Förderinstrument der EU. Der EFRE hingegen hat die Aufgabe, »durch Beteiligung an der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Union beizutragen« (Art. 176 AEUV). Mit diesem Fonds verfolgt die EU primär regional- und strukturpolitische Ziele. Das besondere Kennzeichen des Kohäsionsfonds ist, dass mit den europäischen Fördergeldern keine regionalen Projekte, sondern Maßnahmen der Mitgliedstaaten »in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur« (Art. 177 AEUV) finanziert werden. Der JTF wiederum soll in besonders betroffenen Regionen und Kommunen die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Folgen des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft abfedern. Die konkreten Förderbedingungen, die spezifischen Ziele und die Aufteilung der Fördermittel für die jeweilige Förderperiode werden in besonderen Fondsverordnungen und einer Dachverordnung für die europäischen Strukturfonds mit gemeinsamen Bestimmungen für alle Strukturfonds geregelt.<sup>7</sup>

## Die Charakteristika der Europäischen Kohäsionspolitik

Im Verlauf des langen Entwicklungsprozesses der Kohäsionspolitik haben sich besondere Kennzeichen dieses Politikfelds herausgebildet:

### Die regionale Dimension

Die Wurzeln der heutigen Kohäsionspolitik liegen in der früheren Regionalpolitik der EU. Mit der

<sup>7</sup> In der aktuellen Förderperiode 2021–2027 ist dies die »Verordnung 2021/1060 vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, (30.6.2021) L 231, S. 159–706.

Etablierung einer Generaldirektion Regionalpolitik (GD Regio) schuf die Kommission bereits 1968 den organisatorischen Rahmen für die Europäisierung eines Politikbereichs, der vormals den nationalen Förderpolitiken vorbehalten war. Die Kommission legte dann 1973 erste Überlegungen für einen europäischen Regionalfonds vor, der im März 1975 in Gestalt des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) seine Arbeit aufnahm. Damit nahm die Europäische Union zur Ergänzung ihrer ökonomischen Integrationsagenda die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der europäischen Regionen – insbesondere der rückständigen unter ihnen – in den Blick.<sup>8</sup>

Damit folgte die Europäische Kommission einem die sechziger und siebziger Jahre prägenden Trend der Hinwendung zur Regionalökonomie – in der Bundesrepublik wurde zur gleichen Zeit, 1969/70, die »Gemeinschaftsaufgabe ›Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« gesetzlich festgeschrieben, als Instrument zur Bekämpfung der Wohlstandsunterschiede zwischen den deutschen Ländern. Der neue Fokus der EU auf die regionale Dimension der europäischen Integration entsprach zugleich den Vorstellungen und Forderungen der Regionen (und vor allem der deutschen Länder).<sup>9</sup> Mit Artikel 130a der EEA wurde erstmals das Ziel primärrechtlich verankert, »den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am wenigsten begünstigten Gebiete zu verringern«. Damit wurden die europäischen Regionen zu Adressaten der europäischen Förderpolitik. Die ökonomische Rolle und der politische Einfluss subnationaler Akteure auf die europäische Integration, ihre Autonomie und ihr politischer Teilhabeanspruch wurden von der EU und ihren Institutionen wahrgenommen, akzeptiert und gefördert. Diese primärrechtliche Fixierung stärkte

<sup>8</sup> Siehe Eve Hepburn, »Cohesion Policy and Regional Mobilisation«, in: Piattoni/Polvari (Hg.), *Handbook on Cohesion Policy in the EU* [wie Fn. 5], S. 203–216.

<sup>9</sup> Die Forderungen nach einem »Europa der Regionen« schlugen sich zunächst in der Einheitlichen Europäischen Akte in der Vorbereitung der rechtlichen Grundlagen für eine originäre europäische Regionalpolitik mit dem Abschnitt »Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt« nieder. Mit dem Maastrichter Vertrag wurden dann die Mittelausstattung der EU-Strukturfonds verdoppelt und darüber hinaus der beratende Ausschuss der Regionen (AdR) geschaffen, mit dem die europäischen Regionen und lokalen Gebietskörperschaften in den europäischen Gesetzgebungsprozess eingebunden wurden.

die europäischen Regionen zugleich auch in ihren innerstaatlichen Konflikten mit den Zentralregierungen über ihre Einbindung in die jeweilige nationale Europapolitik.<sup>10</sup> Die Kohäsionspolitik wurde zum Nukleus des europäischen Mehrebenensystems,<sup>11</sup> in dem die verschiedenen Willensbildungsprozesse auf regionaler, nationaler und europäischer Entscheidungsebene in einem Politiknetzwerk eng miteinander verbunden und koordiniert werden.

Die regionale Dimension des europäischen Integrationsprozesses wurde durch verschiedene Reformen und Initiativen immer wieder betont.<sup>12</sup> 2009 ergänzte die EU die kohäsionspolitischen Aufgaben der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion im Vertrag von Lissabon durch die Aufnahme der territorialen Kohäsion in Artikel 175 AEUV. Eine Expertengruppe unter dem Vorsitz des italienischen Generaldirektors im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft, Fabrizio Barca, legte 2013 einen Bericht vor, in dem vehement für eine Neuausrichtung auf eine raumbezogene Kohäsionspolitik («place-based development strategy») und für eine Stärkung der territorialen Dimension der Kohäsionspolitik geworben wurde.<sup>13</sup>

## Die Kohäsionspolitik als Programmpolitik

Mit der Grundsatzreform 1988 erfuhr die Kohäsionspolitik eine qualitative Veränderung von einer auf Einzelmaßnahmen fokussierten punktuellen Hilfs- und Subventionspolitik zu einer langfristig, auf

mehrere Jahre angelegten Förderpolitik, mit der regionale Investitions- und Entwicklungsprogramme finanziert und umgesetzt wurden. Diese fundamentale Neukonzeption wurde begleitet von der Festlegung wichtiger kohäsionspolitischer Prinzipien:

- *Das Prinzip der Programmplanung:* Die Einführung mehrjähriger Planungsdokumente zur Zielfestlegung, Durchführung, Kontrolle und Evaluation der europäischen Förder- und Entwicklungsprogramme auf den verschiedenen Entscheidungsebenen der EU, der Mitgliedstaaten und in den Förderregionen hat das Ziel, die europäischen und die nationalen Förderpolitiken besser aufeinander abzustimmen. Zugleich machen die verbindlichen Dokumente den Prozess der Annäherung der rückständigen Regionen an den durchschnittlichen Wohlstand der EU unabhängiger von den tagespolitischen Prioritäten wechselnder nationaler oder regionaler Regierungen.
- *Der Grundsatz der Konzentration:* Die europäischen Strukturfonds werden für gemeinsame, europaweite Förderziele ausgegeben und dabei auf rückständige Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand konzentriert. Diese Fokussierung auf spezifische regionale ökonomische und soziale Probleme spiegelt sich in der Differenzierung der gemeinschaftlichen Interventionssätze je nach Abstand der Förderregion zum Durchschnitt des europäischen BIP wider.
- *Der Grundsatz der Kofinanzierung:* Dieser Grundsatz besagt, dass die EU ein Förderprojekt oder -programm nicht komplett, zu 100 Prozent, finanzieren darf, sondern in der Gesamtinvestition ein nationaler oder regionaler Anteil (oder auch ein Anteil privater Gelder) enthalten sein muss. Diese Kofinanzierung soll sicherstellen, dass die geförderte Region eine gewisse Verantwortung dafür übernimmt, dass das Projekt möglichst effizient und erfolgreich umgesetzt wird, und reine Mitnahmeeffekte reduzieren. Die Beteiligungssätze an dieser Kofinanzierung sind je nach regionalem Wohlstand gestaffelt: Wohlhabendere Regionen müssen einen höheren Eigenanteil aufbringen als die rückständigeren Regionen.
- *Das Partnerschaftsprinzip:* Die Festlegung der regionalen Förderziele und der spezifischen Maßnahmen in den Regionen erfolgt koordiniert und partnerschaftlich zwischen Kommission, den Zentralregierungen in den Mitgliedstaaten, den regionalen und lokalen Behörden sowie Vertretern der Zivilgesellschaft in den jeweiligen Förderregionen. Diese

<sup>10</sup> Siehe Gary Marks, »Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy«, in: Liesbet Hooghe (Hg.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford 1996, S. 388 – 422.

<sup>11</sup> Siehe Paul Stephenson, »Twenty Years of Multi-Level Governance: »Where Does It Come From? What Is It? Where is It Going?«, in: *Journal of European Public Policy*, 20 (2013) 6, S. 817 – 837; John B. Sutcliffe, »The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-Level Governance or Renationalization«, in: *Journal of European Public Policy*, 7 (2000) 2, S. 290 – 309.

<sup>12</sup> Siehe John R. Moodie et. al., »Territorial Governance and Smart Specialisation: Empowering the Sub-National Level in EU Regional Policy«, in: *Territory, Politics, Governance*, 11 (2023) 7, S. 1392 – 1412.

<sup>13</sup> Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Brüssel, April 2009 (Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy); siehe auch Carlos Mendez, »The Post-2013 Reform of EU Cohesion Policy and the Place-Based Narrative«, in: *Journal of European Public Policy*, 20 (2013) 5, S. 639 – 659.

partnerschaftliche Zusammenarbeit aller Akteure soll gewährleisten, dass die europäischen Fördergelder zielorientiert verwendet und vornehmlich Programme und Maßnahmen unterstützt werden, die auf die besonderen Bedürfnisse und Notwendigkeiten in den Regionen zugeschnitten sind. Damit wiederum soll die Effizienz und Effektivität der europäischen Kohäsionspolitik insgesamt verbessert werden.

## Die Kohäsionspolitik als Integrationsinstrument und Inbegriff europäischer Solidarität

Die Grundsatzreform von 1988 wurde begleitet von einer deutlichen Erhöhung der Fördermittel, die im europäischen Haushalt für die Kohäsionspolitik zur Verfügung gestellt wurden. Dies ermöglichte es, den Anwendungsbereich, die Aufgaben und die Ziele der Kohäsionspolitik zu erweitern. Das Politikfeld konnte sich so zum sichtbaren Instrument und deutlichsten Zeichen wechselseitiger europäischer Solidarität entwickeln.

Diese Umverteilung mit Hilfe europäischer Fördergelder diente häufig auch dazu, weniger prosperierenden Mitgliedstaaten und deren Regionen für ihre Zustimmung zu großen Integrationsprojekten – wie der Gründung des EU-Binnenmarkts oder der Einführung der Gemeinschaftswährung – einen finanziellen Ausgleich zu verschaffen, mit dem sie notwendige Anpassungsleistungen erbringen konnten. Die Kohäsionspolitik und die Strukturfonds wurden insofern zu einem wichtigen integrationspolitischen Instrument, mit dem die Europäische Union bedeutende Vertiefungs- und auch Erweiterungsschritte vollziehen konnte.

Darüber hinaus erfüllen die Strukturfonds auch die Funktion, die Zustimmung der Bürger und Bürgerinnen in der EU für die europäische Integration insgesamt und zu einzelnen Integrationsprojekten zu erhöhen.<sup>14</sup> Die EU verpflichtet die Projektbeteiligten

<sup>14</sup> Siehe Andrés Rodríguez-Pose/Lewis Dijkstra/Hugo Poelman, *The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap*, Luxemburg: Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2023 (WP 03/2023); Robert Gold/Jakob Lehr, *Paying Off Populism: EU-Regionalpolitik verringert Unterstützung populistischer Parteien*, Kiel: Institut für Weltwirtschaft (IfW), April 2024 (Policy Brief 173); Marc Debuss/David Schweizer, »The Differentiated Impact of Perceived EU Regional Policy on Citizen's Positions on

dazu, die Öffentlichkeit über die einzelnen Förderprogramme und geplanten Maßnahmen zu informieren. Sie will damit sicherstellen, dass der europäischen Förderpolitik in der jeweiligen Region angemessene Aufmerksamkeit zuteilwird.<sup>15</sup> Eine direkte Kausalität zwischen den Zustimmungswerten zur EU einerseits und der Durchführung europäischer Förderprogramme in einer Region bzw. der Höhe der dafür ausgereichten Fördermittel andererseits ist allerdings nur eingeschränkt abzuleiten.<sup>16</sup>

## Die Kohäsionspolitik in der aktuellen Förderperiode 2021–2027

Das Finanzvolumen für die europäische Kohäsionspolitik und zugleich auch der Anteil am Gesamthaushalt der EU ist seit den 1990er Jahren stetig gewachsen. In der aktuellen Förderperiode 2021–2027 sind für die Kohäsionspolitik insgesamt 373 Milliarden Euro (in Preisen 2018) oder rund ein Drittel des mehrjährigen EU-Haushalts vorgesehen. Die Europäische Kommission kalkuliert, dass unter Einbeziehung der nationalen Kofinanzierungsmittel insgesamt ein Finanzvolumen von 542 Milliarden Euro für Investitionen bereitsteht.<sup>17</sup> Von den 373 Milliarden Euro entfallen rund 226 Milliarden auf den EFRE und 99 Milliarden auf den ESF+; für den KF sind 48 Milliarden Euro ausgewiesen und rund 20 Milliarden Euro für den JTF. Der überwiegende Teil dieser Fördergelder ist für die rückständigen Regionen in der EU reserviert, deren Pro-Kopf-BIP unter der Marge von 75 Prozent des EU-Durchschnitts liegt. Diesen Regionen werden

European Integration«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, September 2024, doi: 10.1007/s11615-024-00568-5.

<sup>15</sup> Die einzelnen Fondsverordnungen sehen detaillierte Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit und die Werbung für die einzelnen Maßnahmen vor.

<sup>16</sup> Enrique López-Bazo, »The Impact of Cohesion Policy on Regional Differences in Support for the European Union«, in: *Journal of Common Market Studies*, 60 (2022) 5, S. 1219–1236; Marcin Dąbrowski et al., »Cohesion Policy and the Citizens' Perceptions of the EU: The Role of Communication and Implementation«, in: *European Planning Studies*, 29 (2021) 5, S. 827–843; Andrés Rodríguez-Pose/Lewis Dijkstra, *Does Cohesion Policy Reduce EU Discontent and Euroscepticism?*, Brüssel: European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2020 (Working Paper 4/2020).

<sup>17</sup> Europäische Kommission, *Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Brüssel, März 2024, S. 278.

Tabelle 1

**Förderperiode 2021–2027: Förderprioritäten und -intensitäten**

Regionen	Anteil an der Bevölkerung (in Prozent, Stand 2021)	Anteil an der Fördersumme (in Prozent)	Förderintensität (Euro pro Einwohner und Jahr)
Weniger entwickelte Regionen	28%	69%	207,1
Übergangsregionen	25%	19%	60,8
Stärker entwickelte Regionen	47%	12%	20,9
<b>EU-27</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>82,3</b>

Quelle: European Commission, *Cohesion 2021-2027: Forging an Ever Stronger Union. Report on the Outcome of 2021–2027 Cohesion Policy Programming*, (Commission Staff Working Document, SWD(2023) 134 final), Part 2/2, Brüssel, 28.4.2023, S. 95.

zwei Drittel der Fördergelder aus dem EFRE und dem ESF+ zugewiesen, rund 220 Milliarden Euro; sie müssen zur Finanzierung der EU-Förderprogramme einen geringeren Eigenanteil beisteuern.

Während für die Förderperiode 2014 – 2020 noch elf thematische Ziele vereinbart worden waren, wurden für den aktuellen Zeitraum 2021 – 2027 in der Dachverordnung für die Strukturfonds fünf politische Förderziele definiert. Die Gewichtung und Priorisierung dieser »policy objectives« unterscheidet sich je nach Wohlstand des Mitgliedstaats. So müssen Mitgliedstaaten, deren Bruttonationaleinkommen (BNE) die Grenze von 100 Prozent des EU-Durchschnitts übersteigt, mindestens 85 Prozent der Fördergelder für die Politikziele 1 (»Ein intelligentes Europa«) und 2 (»Ein grüneres Europa«) bei den EFRE-Förderprogrammen verwenden, also zum Beispiel für Maßnahmen zur Digitalisierung, der KMU-Förderung und der Innovation in Ziel 1 oder für Projekte zur Dekarbonisierung, zur Förderung der Kreislaufwirtschaft oder für Investitionen in die Energiewende in Ziel 2. Die übrigen drei Ziele richten sich auf die Verbesserung der europäischen Verkehrs- und Digitalnetze (Ziel 3), die Förderung von Beschäftigung und den Ausbau sozialer Rechte (Ziel 4) und die Stadtentwicklung (Ziel 5).

In der laufenden Förderperiode wird Polen erneut der größte Empfänger von europäischen Strukturfondsmitteln bleiben, gefolgt von Italien und Spanien.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Die aktuellen Daten zu den Mittelzuweisungen an die einzelnen Mitgliedstaaten, zu spezifischen Fonds oder Politikzielen können abgerufen werden unter

## Erfolge und Schwächen der Kohäsionspolitik

Seit der Grundsatzreform 1988 sieht sich die Kohäsionspolitik kontinuierlich und von verschiedenen Seiten Kritik und Skepsis ausgesetzt.<sup>19</sup> Sie ist inzwischen eine der am meisten untersuchten und begutachteten Politikbereiche der EU. Dabei orientieren sich die Analysen an ganz unterschiedlichen Kriterien für die Messung und Bewertung von Erfolg oder Misserfolg der europäischen Förderpolitik. Sowohl die

<[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/funding/available-budget\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/available-budget_en)> und <[https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion\\_overview/21-27](https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27)>.

<sup>19</sup> Zareh Asatryan / Carlo Birkholz / Friedrich Heinemann, »The Heterogenous Output-Impacts of EU Cohesion Policy – A Review of Recent Literature«, in: Friedrich Heinemann et al. (Hg.), *The Future of EU Cohesion*, Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Juli 2024, S. 218 – 234; Roman Römisch, *Can We Justify EU Cohesion Policy?*, Wien: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW), November 2020 (WIIW Policy Notes and Reports 42); John Bachtler et al., *Towards Cohesion Policy 4.0. Structural Transformation and Inclusive Growth*, Brüssel: Regional Studies Association, 2019; Friedrich Heinemann, »EU-Kohäsionspolitik: Finanzielle Fehlanreize und die Suche nach dem europäischen Mehrwert«, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 62 (2013) 1, S. 58 – 69; Philipp Mohl / Tobias Hagen, »Do EU Structural Funds Promote Regional Growth? New Evidence from Various Panel Data Approaches«, in: *Regional Science and Urban Economics*, 40 (2010) 5, S. 353 – 365; Julie Le Gallo / Sandy Dall’Erba / Rachel Guillaïn, »Local versus Global Dilemma of the Effects of Structural Funds«, in: *Growth and Change*, 42 (2011) 4, S. 466 – 490.

Ausgangsfragen, auf die sich die Studien stützen, als auch die Bewertungsmaßstäbe, die sie heranziehen, sind disparat. Was soll eigentlich untersucht und gemessen werden? Die Ergebnisse für die gesamte EU, eine einzelne Region oder ein spezifisches Programm? Liefern nur quantitative Wirkungsevaluierungen valide Ergebnisse oder auch qualitative Studien? Was sollte eine erfolgreiche Politik erreichen, wann stellt sich der Erfolg ein und wie nachhaltig sollten die Ergebnisse sein?<sup>20</sup> Angesichts dieser Bandbreite von Variablen ist es nicht verwunderlich, dass die Untersuchungen zu sehr unterschiedlichen, zum Teil widersprüchlichen Ergebnissen und Empfehlungen kommen.

Grundsätzlich bewerten empirische Analysen die Effekte der Kohäsionspolitik in den geförderten Regionen der Europäischen Union weitgehend positiv.<sup>21</sup> Sie weisen nach, dass die Kohäsionspolitik durchaus positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte hat und damit die Konvergenz und den Zusammenhalt in der EU stärkt.<sup>22</sup> Sowohl die südeuropäischen Mitgliedstaaten der EU als auch die mittel- und osteuropäischen Länder, die der Union nach 2004 beigetreten sind, haben mit überdurchschnittlichen Wachstums-

raten ihren Wohlstand pro Kopf deutlich erhöhen können und damit die Lücke gegenüber den wohlhabenderen Staaten in Nord- und Westeuropa verkleinert.

Aktuelle Analysen verweisen jedoch darauf, dass diese Konvergenzeffekte ungleich zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen in der EU verteilt sind.<sup>23</sup> So reduzierten die EU-Förderprogramme nicht die Wohlstandsunterschiede *innerhalb* der geförderten Regionen, sie führten also nicht zu sozialer Konvergenz zwischen ärmeren und wohlhabenderen Unionsbürgern und -bürgerinnen innerhalb einer Förderregion.<sup>24</sup> Zugleich wird die ökonomische und soziale Nachhaltigkeit der Fördermaßnahmen in Frage gestellt.<sup>25</sup> Immer wieder wird dabei auf Negativbeispiele verwiesen, wie die jahrzehntelange Strukturfondsförderung in Süditalien, trotz der es nicht gelungen ist, die Kluft gegenüber Norditalien zu verringern (Mezzogiorno-Effekt). Der Europäische Rechnungshof berichtet regelmäßig über hohe Fehlerquoten beim Einsatz und bei der Verwaltung der europäischen Kohäsionsgelder.<sup>26</sup> Immer wieder werden auch eine zunehmende Bürokratisierung und die wachsende Komplexität der Mitteladministration kritisiert; ständig werden Verringerungen der Verwaltungslasten gefordert. Zu Beginn einer neuen Förderperiode

20 Grundsätzlich hierzu: Ugo Fratesi, »Impact Assessment of EU Cohesion Policy: Theoretical and Empirical Issues«, in: Piattoni/Polvari (Hg.), *Handbook on Cohesion Policy in the EU* [wie Fn. 5], S. 443–460.

21 Sandy Dall’Erba/Fang Fang, »Meta-Analysis of the Impact of European Union Structural Funds on Regional Growth«, in: *Regional Studies*, 51 (2017) 6, 822–823; Paolo Di Caro/Ugo Fratesi, »One Policy, Different Effects: Estimating the Region-Specific Impacts of EU Cohesion Policy«, in: *Journal of Regional Science*, 62 (2022) 1, S. 307–330; Francesca Crucitti et al., »The Impact of the 2014–2020 European Structural Funds on Territorial Cohesion«, in: *Regional Studies*, 58 (2024) 8, S. 1568–1582; Davide Fiaschi/Andrea Mario Lavezzi/Angela Parenti, »Does EU Cohesion Policy Work? Theory and Evidence«, in: *Journal of Regional Science*, 58 (2018) 2, S. 386–423; Julia Bachtröglger-Unger et al., »EU Cohesion Policy on the Ground: Analyzing Small-scale Effects Using Satellite Data«, in: *Regional Science and Urban Economics*, 103 (2023) 103954; Robert Stehrer et al., *Beitrag der EU-Mittel zur Verringerung des wirtschaftlichen Gefälles in der Europäischen Union*, Brüssel, Juli 2020 (Studie im Auftrag des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments, PE 654.525).

22 Jerzy Pieńkowski/Peter Berkowitz, »Econometric Assessment of Cohesion Policy Growth Effects. How to Make them More Relevant for Policymakers«, in: John Bachtler/Peter Berkowitz/Sally Hardy/Tatjana Muravska (Hg.), *EU Cohesion Policy. Reassessing Performance and Direction*, London/New York 2017, S. 55–68.

23 Riccardo Crescenzi/Mara Giua, »One or Many Cohesion Policies of the European Union? On the Differential Economic Impacts of Cohesion Policy across Member States«, in: *Regional Studies*, 54 (2020) 1, S. 10–20; Andreas Diemer et al., »The Regional Development Trap in Europe«, in: *Economic Geography*, 98 (2022) 5, S. 487–509; Vito Amendolagine/Francesco Prota/Laura Serlenga, »The Impact of European Cohesion Policy: A Spatial Perspective«, in: *Journal of Economic Geography*, 24 (2024) 4, S. 477–494.

24 Siehe Valentin Lang/Nils Redeker/Daniel Bischof, *Place-Based Policies and Inequality within Regions*, Paper for the 14<sup>th</sup> Annual Political Economy of International Organizations (PEIO) Conference, 30.3.2023; Nils Redeker/Daniel Bischof/Valentin Lang, *Fixing Cohesion. How to Refocus Regional Policies in the EU*, Berlin: Hertie School-Jacques Delors Centre, 26.6.2024 (Policy Brief).

25 Siehe u.a. Sascha O. Becker/Peter H. Egger/Maximilian von Ehrlich, »Effects of EU Regional Policy: 1989–2013«, in: *Regional Science and Urban Economics*, 69 (2018), S. 143–152.

26 Europäischer Rechnungshof, *Überblick über den Zuverlässigkeitsrahmen und die wichtigsten Faktoren, die zu Fehlern bei den Kohäsionsausgaben im Zeitraum 2014–2020 beigetragen haben*, Luxemburg 2024 (Analyse 03); ders., *Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik: Kommission gibt jährlich eine geschätzte Mindestfehlerquote an, die nicht endgültig ist*, Luxemburg 2021 (Sonderbericht 26).

werden deshalb regelmäßig Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung eingeführt, wie vereinfachte Kostensoptionen oder pauschalisierte Förderleistungen.<sup>27</sup> Beklagt wird in diesem Zusammenhang auch häufig die schlechte Absorptionsquote von europäischen Fördergeldern in einigen Mitgliedstaaten.<sup>28</sup>

### **Die Europäische Kommission bewertet die Kohäsionspolitik stets grundsätzlich positiv.**

Die Europäische Kommission kommt in ihren Kohäsionsberichten in der Regel zu einem positiven Fazit. Im Zeitraum 2014–2020 wurden in den Mitgliedstaaten Fördermaßnahmen in einem Umfang von insgesamt 741 Milliarden Euro mit EU-Strukturfonds finanziert. Mit diesen Geldern wurden europaweit rund 5 Millionen Unternehmen unterstützt, 370.000 Arbeitsplätze geschaffen, 64,5 Millionen Menschen in Beschäftigungsprogrammen gefördert und 17 Millionen Menschen vor Überschwemmungen und 15 Millionen vor Waldbränden geschützt.<sup>29</sup> Auch für die aktuelle Förderperiode 2021–2027 verzeichnet sie »eine bemerkenswerte wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz«.<sup>30</sup> Die direkten und indirekten Effekte sowie die kurz- als auch langfristigen Auswirkungen der Kohäsionspolitik seien positiv und spürbar. Die Kommission kalkuliert auf der Grund-

lage von Simulationsanalysen,<sup>31</sup> dass die kohäsionspolitischen Fördermaßnahmen in den letzten beiden Förderperioden einen nachhaltigen Wachstumseffekt in Höhe von zusammengenommen 0,9 Prozent des BIP der EU gehabt haben könnten. Der Effekt werde insbesondere in weniger entwickelten Mitgliedstaaten besonders deutlich ausfallen, wie in Kroatien mit einem zusätzlichen BIP-Wachstum bis 2030 von +8 Prozent, in Polen und der Slowakei mit einem Wachstumseffekt von jeweils +6 Prozent oder in Litauen mit einem Effekt von +5 Prozent. Jeder über die EU-Förderprogramme investierte Euro werde bis 2030 ein zusätzliches BIP von 1,3 Euro generieren.<sup>32</sup>

Auf regionaler Ebene seien in der EU die größten zusätzlichen Zuwächse in den weniger entwickelten Regionen zu erwarten, mit den größten Wachstumseffekten in rückständigen Regionen in Griechenland, Portugal und Polen. Allerdings seien erhebliche regionale Unterschiede innerhalb der Mitgliedstaaten zu beobachten. Insgesamt und mittel- bis langfristig seien für alle Regionen in der EU jedoch positive Wachstumseffekte zu erwarten, und die Wohlstandsunterschiede würden sich auch zwischen den Regionen signifikant reduzieren. Damit erfülle die Kohäsionspolitik ihren in den europäischen Verträgen vorgegebenen Auftrag; sie erhöhe die interne Konvergenz in der EU und verringere die Ungleichgewichte innerhalb der Mitgliedstaaten.<sup>33</sup> Jedoch weist die Kommission auch auf eine Schwäche der Kohäsionspolitik hin: Es zeichneten sich Probleme auf der subnationalen Ebene in den Mitgliedstaaten ab, insbesondere bei den Bemühungen um eine Angleichung zwischen großen Ballungsgebieten und weniger entwickelten Regionen. Für Letztere bestehe die Gefahr, in eine Entwicklungsfalle zu geraten, also wieder zurückzufallen.<sup>34</sup>

Die positive Gesamtbilanz der Kohäsionspolitik ist allerdings abhängig von wachstumsfördernden Voraussetzungen, wie stabilen makroökonomischen Rahmenbedingungen, einem effizienten Verwaltungsapparat, effektiven Institutionen und geringer Korruption in den Empfängerregionen, der Einbin-

**27** Siehe Europäischer Rechnungshof, *Umsetzung der Kohäsionspolitik: Die Kosten sind vergleichsweise niedrig, für eine Bewertung der durch Vereinfachungen erzielten Einsparungen liegen jedoch keine hinreichenden Informationen vor*, Luxemburg 2020 (Sonderbericht 07/2020); Dominika Wojtowicz, *Streamlining EU Cohesion Funds. Addressing Administrative Burdens and Redundancy*, Brüssel: European Parliament, November 2024 (Study requested by the REGI Committee).

**28** Andrea Ciffolilli et al., *Absorption Rates of Cohesion Policy Funds*, Brüssel: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Mai 2024 (PE 747.284, Study requested by the REGI Committee).

**29** Europäische Kommission, *Europäische Struktur- und Investitionsfonds. Zusammenfassender Bericht 2023 zu den jährlichen Programmdurchführungsberichten für den Durchführungszeitraum 2014–2020*, COM(2024) 6 final, Brüssel, 15.1.2024.

**30** Europäische Kommission, *Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt* [wie Fn. 17], S. XV.

**31** Die Kommission kalkuliert mit Hilfe eines ökonomischen Modells, genannt RHOMOLO, die Wirkung der kohäsionspolitischen Interventionen auf die Regionen. Zu dem Modell siehe Europäische Kommission, *Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt* [wie Fn. 17], S. 285.

**32** Ebd., S. XVIII.

**33** Ebd., S. 283ff.

**34** Ebd., S. XXVII.

derung in europäische Lieferketten und einem guten und starken Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsumfeld.<sup>35</sup> Während über diese Bedingungen erfolgreicher Förderpolitik weitgehend Einigkeit besteht, sind die Reform- bzw. Verbesserungsvorschläge der Studien jedoch uneinheitlich. Einige Autoren raten auf der Basis ihrer empirischen Untersuchungen dazu, die EU-Kohäsionspolitik stärker auf die nationale Ebene der Mitgliedstaaten zu konzentrieren und den Empfängerregionen weniger Flexibilität bei der Umsetzung der Förderprogramme einzuräumen;<sup>36</sup> andere kommen auf der Grundlage ihrer Datenanalyse zu der Schlussfolgerung, dass für den Erfolg der Förderprogramme vor allem die Fokussierung auf regionale Besonderheiten wichtig sei.<sup>37</sup>

**35** Christiane Krieger-Boden, *EU Cohesion Policy, Past and Present: Sustaining a Prospering and Fair European Union*, Kiel: Kiel Institute for the World Economy, April 2016 (Kiel Working Papers 2037); Benedicita Marzinotto, *The Growth Effects of EU Cohesion Policy: A Meta-Analysis*, Brüssel: Bruegel, 2012 (Bruegel Working Paper 2012/14); Carlos Mendez/John Bachtler, »The Quality of Government and Administrative Performance: Explaining Cohesion Policy Compliance, Absorption and Achievements across EU Regions«, in: *Regional Studies*, 58 (2024) 4, S. 690–703; Marco Percoco, »Impact of European Cohesion Policy on Regional Growth: Does Local Economic Structure Matter?«, in: *Regional Studies*, 51 (2017) 6, S. 833–843; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, Paris 2020 (OECD Multi-level Governance Studies); Zsolt Darvas/Jan Mazza/Catarina Midoes, *How to Improve European Union Cohesion Policy for the Next Decade*, Brüssel: Bruegel, Mai 2019 (Bruegel Policy Contribution 8); Mehmet Pinar/Burhan Can Karahasan, »Asymmetric Effects of EU Cohesion Policy on EU Regional Growth: The Role of Macroeconomic Uncertainty«, in: *The Journal of Economic Asymmetries*, 30 (2024), doi: 10.1016/j.jeca.2024.e00382.

**36** Crescenzi/Giua, »One or Many Cohesion Policies of the European Union?« [wie Fn. 23].

**37** Di Caro/Fratesi, »One Policy, Different Effects« [wie Fn. 21], S. 307–330.

# Herausforderungen für die Modernisierung der Kohäsionspolitik

Die europäische Kohäsionspolitik als wichtiges wirtschafts- und sozialpolitisches Förderinstrument der EU sieht sich immer wieder neuen Anforderungen ausgesetzt und muss folglich stetig an neue Bedingungen angepasst werden. Die Europäische Kommission erweiterte zuletzt die langfristigen Ziele und Aufgaben der Kohäsionspolitik über die vertraglich fixierte Zielsetzung der Stärkung des ökonomischen, sozialen und territorialen Zusammenhalts hinaus und identifizierte bereits in ihrem 8. Kohäsionsbericht<sup>38</sup> zusätzliche neue Funktionen und Handlungsfelder. Sie benannte dabei explizit den ökologischen, digitalen und demografischen Wandel und die sich fundamental verändernden globalen Wirtschaftstrends. Insbesondere der Aspekt der »Entwicklungsfallen«, in die europäische Regionen zu geraten drohen, wurde als neue kohäsionspolitische Herausforderung betont. Als »Regionen in Entwicklungsfallen« bezeichnete die Kommission Räume, die von Stagnation betroffen oder bedroht sind. Die Wachstumsraten des Pro-Kopf-BIP, der Produktivität und der Beschäftigung seien in diesen Regionen in den letzten fünf Jahren unter die durchschnittlichen Raten der EU und der Mitgliedstaaten und unter das frühere Niveau zurückgefallen. Dieses neue Problem sei »eine ernstzunehmende Gefahr für die Zukunft Europas«,<sup>39</sup> denn die Stagnation oder gar Rezession korreliere häufig »mit zunehmender politischer Unzufriedenheit und schwindendem Rückhalt für demokratische

Werte und die EU.«<sup>40</sup> Jedoch seien die Ausgangslagen, Bedürfnisse und Kapazitäten der betreffenden Regionen sehr unterschiedlich. Bei der Reaktion auf diese gemeinsame Herausforderung müssten die Regionen deshalb individuelle Entwicklungspfade einschlagen; die Kohäsionspolitik müsse »auf die unterschiedlichen Profile und geografischen Merkmale der Regionen zugeschnitten werden.«<sup>41</sup> Die Menschen in den Regionen müssten in die Entscheidungsfindung und Politikgestaltung eingebunden werden. Der Grundsatz der Partnerschaft und der Einbeziehung regionaler und lokaler Akteure, der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner müsse gestärkt und der »Mechanismus der territorialen Mehrebenen-Governance verbessert werden.«<sup>42</sup> Zugleich müsse die künftige Kohäsionspolitik Investitionen und Reformen noch enger miteinander verbinden, das Politikfeld enger in das Europäische Semester zur wirtschaftlichen Koordinierung eingebunden werden und mit einem Ansatz der leistungsorientierten Finanzierung effizienter werden.

In den Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2024<sup>43</sup> listeten die Mitgliedstaaten die ihrer Ansicht nach drängenden und sich abzeichnenden Herausforderungen auf: Ähnlich wie die Kommission benennen sie die grüne und digitale Transformation, den Klimawandel, die Migration, den demografischen Wandel, die fundamental veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen, die aktuellen internationalen

**38** Europäische Kommission, *Kohäsion in Europa bis 2050. Achter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Luxemburg 2022.

**39** Ebd., S. 40.

**40** Europäische Kommission, *Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt* [wie Fn. 17], S. 27.

**41** Ebd., S. XXV.

**42** Ebd., S. XXVII

**43** Rat der Europäischen Union, *Schlussfolgerungen über die Mitteilung zum neunten Kohäsionsbericht*, Dok.-Nr. 10655/24, Brüssel, 5.6.2024.

Krisen und Kriege sowie künftige Erweiterungen der Union. Sie betonten ebenfalls, dass die Kohäsionspolitik »als ortsbezogene Politik« auf die »spezifischen Herausforderungen und Anfälligkeiten von Regionen zugeschnitten« sein und zielgerichteter, einfacher, effizienter und leistungsorientierter werden müsse.<sup>44</sup> Die Kohäsionspolitik sei kein Kriseninstrument und müsse ihre strukturellen und langfristigen Ziele weiter verfolgen, auch wenn sie an neue Entwicklungen angepasst werde.<sup>45</sup>

### Die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament bleiben skeptisch gegenüber den Überlegungen der Kommission.

Das Europäische Parlament hat sich im März 2024 in einer Entschließung zur Kohäsionspolitik ebenfalls deutlich zu einem Festhalten an den traditionellen Strukturen und Zielen des Politikfelds bekannt. Hauptzweck der Kohäsionspolitik sei es, Divergenzen in der EU zu verringern. Die langfristige Ausrichtung der Kohäsionspolitik dürfe nicht ausgehöhlt werden; die Anpassung an sich schnell verändernde Umstände oder die Reaktion auf Krisen solle durch Flexibilitätsmechanismen ermöglicht werden. Keinesfalls dürfe es zu einer Renationalisierung der Kohäsionspolitik kommen.<sup>46</sup> Bereits zuvor hatte sich das Europäische Parlament dafür ausgesprochen, die strukturellen Aufgaben der Kohäsionspolitik in den Vordergrund zu rücken; die Kohäsionspolitik solle »nicht zur Bewältigung jeder neuen Herausforderung genutzt werden«.<sup>47</sup> Sie sei kein Kriseninstrument, könne aber, wenn ihr mehr Flexibilität zugestanden werde, dabei helfen, Lösungen für aktuelle Probleme zu finden.

Die Bundesregierung hat Ende 2024 zusammen mit den deutschen Ländern eine gemeinsame Stellungnahme zur Kohäsionspolitik der EU für die Zeit nach 2027 abgefasst, in der »die digitale, grüne und demografische Transformation, Wettbewerbsfähigkeit

und Resilienz« als diejenigen Handlungsfelder genannt werden, die die künftige Kohäsionspolitik prioritär adressieren solle. Darüber hinaus sollen die Strukturfonds stärkere Anreize zur Umsetzung von innerstaatlichen Reformen setzen, ohne die etablierten Grundsätze der Politik in Frage zu stellen.<sup>48</sup>

Alle Akteure sind sich einig, dass die Kohäsionspolitik als »wichtigste EU-weite Investitions- und Solidaritätspolitik«<sup>49</sup> modernisiert werden muss, um neue Aufgaben übernehmen zu können, und dass dabei die traditionellen und in den europäischen Verträgen verankerten Aufgaben und Prinzipien jedoch weiterhin beachtet werden müssen. Auch in einer Vielzahl wissenschaftlicher Publikationen werden Herausforderungen benannt, auf die die EU mit einer reorganisierten, erneuerten Kohäsionspolitik reagieren müsse. Neben dem ökologischen, digitalen und demografischen Wandel verweisen die Autorinnen und Autoren dieser Analysen ebenfalls auf ein neues geopolitisches und geökonomisches Umfeld. Ein verschärfter Wettbewerb auf den Weltmärkten zwingt zu deutlich höheren Investitionen in die europäische Wettbewerbsfähigkeit. Und aus der Bedrohung durch den russischen Imperialismus erwachse die Notwendigkeit, die Resilienz Europas zu stärken und die Rüstungsanstrengungen zu erhöhen.<sup>50</sup>

Für eine wirkliche Neugestaltung der Kohäsionspolitik ist jedoch nicht nur die Anpassung an veränderte ökonomische Rahmenbedingungen oder militärische Bedrohungslagen vonnöten. Es müssen auch Antworten auf grundsätzliche Fragen gefunden werden: nach dem Sinn, den Zielen, den Prinzipien

48 Die Bundesregierung et al., *Gemeinsame Stellungnahme des Bundes und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2027*, Berlin, Dezember 2024, <[www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/stellungnahme-kohaesionspolitik-der-eu-nach-2027.html](http://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/stellungnahme-kohaesionspolitik-der-eu-nach-2027.html)> (Zugriff am 20.2.2025).

49 Europäisches Parlament, *Entschließung zum Beginn der Umsetzung der Kohäsionspolitik 2021–2027*, P9\_TA (2022) 0113 vom 6.4.2022, Ziffer A.

50 Siehe u.a. Alison Hunter, *Addressing Cohesion Policy's Identity Crisis in a Changing European Union*, Brüssel: European Policy Centre (EPC), 15.2.2023 (EPC Discussion Paper); John Bachtler/Carlos Mendez, *Navigating Stormy Waters: Crises and Cohesion Policy beyond 2027*, Glasgow/Delft: European Regional Policy Research Consortium (EoRPA), Dezember 2023 (EoRPA Report 23/3); Thomas Schwab, *Quo Vadis, Cohesion Policy? European Regional Development at a Crossroads*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, Juni 2024.

44 Ebd., Ziffer 13.

45 Rat der Europäischen Union, *Schlussfolgerungen des Rates zur Mitteilung zum achten Kohäsionsbericht »Kohäsion in Europa bis 2050«*, Dok.-Nr. 9796/22, Brüssel, 2.6.2022.

46 Europäisches Parlament, *Entschließung zu der Umsetzung und den Ergebnissen der Kohäsionspolitik 2014–2020 in den Mitgliedstaaten*, P9\_TA (2024) 0174 vom 14.3.2024.

47 Europäisches Parlament, *Entschließung zum achten Kohäsionsbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU*, P9\_TA (2022) 0326, vom 15.9.2022, Ziffer 9.

und den prioritären Aufgaben der Kohäsionspolitik. Drei Themen sind dabei besonders von Bedeutung:

1. der schleichende Funktionswandel der Kohäsionspolitik von einer europäischen Investitions- und Solidaritätspolitik mit langfristigen und strukturierten Förderprogrammen zu einer Politik der kurzfristigen Krisenreaktion und der wirtschaftspolitischen Konjunktursteuerung;
2. der spürbare Verlust der Kohäsionspolitik an politischer Legitimität und die Suche nach einer neuen Zweckbestimmung und Sinngebung für das Politikfeld;
3. der sich zuspitzende Verteilungskampf um europäische Fördergelder, der an Schärfe noch zunehmen wird durch die hohen Kosten der anstehenden Erweiterungen um vornehmlich ärmere neue Mitgliedstaaten mit einem absehbar hohen kohäsionspolitischen Förderbedarf.

Die größten Probleme und Herausforderungen stellen insofern nicht die stetigen Anpassungen und Modifizierungen der Kohäsionspolitik dar, die ohnehin weitgehend alle Organe der EU für notwendig erachten. Es sind die langfristigen Trends, die auf das Politikfeld einwirken, und die Forderungen nach sehr viel weitergehenden Änderungen der europäischen Kohäsionspolitik, die deren Kern und Selbstverständnis berühren.

## Der schleichende Funktionswandel der Kohäsionspolitik

Seit 1988 basiert die europäische Kohäsionspolitik auf festen Grundsätzen und operiert auf eingefahrenen Bahnen. Gleichwohl stand sie schon in der Vergangenheit mehr und mehr unter dem Druck, auf Krisen und neue Herausforderungen reagieren zu müssen – und wurde entsprechend verändert.

### 1. Die Strukturfonds als wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument

Seit der Verschuldungskrise in der Eurozone 2010/11 ist die europäische Kohäsionspolitik überaus eng mit den neu geschaffenen Instrumenten zur wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU verbunden. Im Zentrum dieser neuen Verfahren stehen das Europäische Semester und die sogenannten länderspezifischen Empfehlungen der EU an die Mitgliedstaaten zur Umsetzung wirtschaftspolitischer Struktur-

reformen.<sup>51</sup> Das Europäische Semester und die länderspezifischen Reformempfehlungen liefern inzwischen die Zielvorgaben und konkrete Ansatzpunkte für Maßnahmen der kohäsionspolitischen Förderpolitik. Die europäischen Strukturfonds entwickeln sich so zunehmend zu Umsetzungs- und Finanzierungsinstrumenten der wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Koordinierung in der EU. In der letzten Förderperiode 2014 – 2020 wurde die Auszahlung der Gelder aus den Strukturfonds an die Einhaltung der Ziele des Europäischen Semesters und der länderspezifischen Empfehlungen geknüpft. Die Europäische Kommission kann seither einen Mitgliedstaat auffordern, seine Förderprioritäten zu ändern und an die Ziele der EU anzupassen. Sie darf sogar Zahlungen aus den EU-Strukturfonds teilweise oder sogar vollständig aussetzen, sollte ein Mitgliedstaat die Vorgaben und Empfehlungen der wirtschaftspolitischen Koordinierung nicht einhalten. In der aktuellen Förderperiode 2021 – 2027 wurden sogenannte Investitionsleitlinien in das Europäische Semester aufgenommen. Die nationalen und regionalen Investitionsprioritäten in den kohäsionspolitischen Förderprogrammen müssen sich an diesen gemeinsamen europäischen Leitlinien ausrichten. Neu geschaffen wurde auch der sogenannte Fonds für den gerechten Übergang oder Just Transition Fonds (JTF)<sup>52</sup> mit insgesamt 17,5 Milliarden Euro (in Preisen 2018), mit dem die EU seit 2021 Regionen beim Ausstieg aus fossilen Brennstoffen (Kohle, Torf und Ölschiefer) unterstützt. Gefördert werden Investitionen in klein- und mittelständische Unternehmen (KMU), Unternehmensgründungen und Gründerzentren, Forschung und Innovationen, die Kreislaufwirtschaft, der Einsatz neuer und sauberer Technologien, die Digitalisierung, die Sanierung und Dekontaminierung von Standorten oder die Weiterqualifizierung, Umschulung und Arbeitssuche sowie die aktive Eingliederung von Arbeitssuchenden.

Die Strukturfonds dienen demzufolge nicht mehr nur der innereuropäischen Solidarität und dem Ausgleich zwischen wohlhabenden und ärmeren Regionen, sondern werden sukzessive zu Instrumenten des Europäischen Semesters. Mit der Ausrichtung der Kohäsionspolitik auf die gemeinsamen wirtschaftspoliti-

<sup>51</sup> Siehe Julian Dörr, *Die Europäische Kohäsionspolitik. Eine Ordnungsökonomische Perspektive*, Berlin/Boston 2017, S. 208ff.

<sup>52</sup> »Verordnung 2021/1056 vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, (30.6.2021) L 231, S. 1 – 20.

schen Ziele wurde auch die Förderkulisse grundsätzlich auf *alle* Regionen in der EU ausgeweitet – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität. Diese deutliche Ausweitung der Förderkulisse ist die sichtbarste Folge der Neuorientierung der europäischen Kohäsionspolitik auf die wirtschaftspolitischen Ziele der EU. Seither profitieren alle Regionen in der Union und nicht mehr nur die ärmeren von den EU-Strukturfonds. Zugleich hat sich die Kohäsionspolitik zu einem wichtigen Sanktionierungshebel bei wirtschaftspolitischen Versäumnissen in den Mitgliedstaaten entwickelt. Mit der Einführung von Konditionalitäten wurde ein neues Instrument in die Kohäsionspolitik aufgenommen, um das Erreichen der wirtschaftspolitischen Ziele entweder mit europäischen Fördergeldern anzuregen oder das Verfehlen von Vorgaben mit Sanktionen zu belegen.<sup>53</sup>

## 2. Die Strukturfonds als europäisches Kriseninstrument

Die europäische Kohäsionspolitik und die Strukturfonds wurden im Verlauf des letzten Krisenjahrzehnts zunehmend zu Werkzeugen der Krisenbewältigung und der Konjunkturstützung.<sup>54</sup> Damit traten kurzfristige, aus der aktuellen Tagespolitik erwachsene Aufgaben neben die längerfristigen Ziele der kohäsionspolitischen Entwicklungsprogramme.

Insbesondere in den Krisenjahren 2009 und 2010 wurde die Kohäsionspolitik zu einem wichtigen Instrument zur Bewältigung des tiefen wirtschaftlichen Einbruchs und dessen schweren beschäftigungspolitischen und sozialen Folgen. So konnten die Förderprogramme einiger Regionen, die von der ökonomischen Notlage besonders in Mitleidenschaft gezogen waren, schnell umprogrammiert und neu

fokussiert werden.<sup>55</sup> Angesichts der immensen Belastungen der Haushalte in den von der Krise stark betroffenen Mitgliedstaaten und Regionen wurden zudem die nationalen Kofinanzierungssätze deutlich reduziert. Für einige Krisenstaaten wurden sie ganz gestrichen; die EU finanzierte dann also 100 Prozent der Förderprogramme.

### Die Kohäsionspolitik hat in der Covid-19-Pandemie als Instrument der Krisenreaktion gedient.

Auch in der Covid-19-Pandemie nutzte die EU zunächst die vorhandenen Instrumente der Kohäsionspolitik, um schnell und flexibel auf die Krise reagieren zu können.<sup>56</sup> Im März 2020 legte die Kommission erste Überlegungen zur Abfederung der sozio-ökonomischen Auswirkungen der Pandemie vor und regte eine Anpassung der Dachverordnung für die Strukturfonds an.<sup>57</sup> Mit einer Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronakrise (Coronavirus Response Investment Initiative, CRII) sollten mit Hilfe der Strukturfonds eine Reihe von Krisenmaßnahmen umgesetzt und dazu die rechtlichen Grundlagen entsprechend angepasst werden. Insgesamt sollten 37 Milliarden Euro für das Krisenmanagement bereitgestellt werden; die EU wollte so sehr schnell auf Liquiditätsengpässe in den Mitgliedstaaten reagieren.<sup>58</sup> Im April 2020 wurde diese Investitionsinitiative durch eine zweite ergänzt, die Investitionsinitiative Plus zur Bewälti-

<sup>55</sup> Insgesamt errechnete die Kommission, dass bis Ende 2013 mehr als 45 Milliarden Euro oder rund 13 Prozent der Kohäsionsmittel als Reaktion auf die Folgen der tiefen Krise umprogrammiert wurden, siehe Europäische Kommission, *Investitionen in Beschäftigung und Wachstum – Förderung von Entwicklung und guter Governance in den Regionen und Städten der EU. Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Brüssel 2014.

<sup>56</sup> Kai Böhme/Christian Lüer, *Cohesion Policy Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*, Brüssel: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Oktober 2020 (Study, PE 652.216).

<sup>57</sup> Europäische Kommission, *Die koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die COVID-19-Pandemie*, COM (2020) 112 final, Brüssel, 13.3.2020.

<sup>58</sup> Diese Summe sollte durch noch ungenutzte Gelder zur Vorfinanzierung der kohäsionspolitischen Förderprogramme in Höhe von acht Milliarden Euro sowie durch Umschichtungen aus bestehenden Förderprogrammen und aus den Flexibilitätsreserven des EU-Budgets in Höhe von 28 Milliarden Euro aufgebracht werden.

<sup>53</sup> Europäischer Rechnungshof, *Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik: lobenswerte Ambitionen, doch blieben im Zeitraum 2014–2020 Hindernisse bestehen*, Luxemburg 2021 (Sonderbericht 24/2021).

<sup>54</sup> Vgl. Rui Castro Vieira, »The European Response to the COVID-19 Crisis at the Regional Level and its Effects on the Shaping of the New European Cohesion Policy«, in: *UNIO – EU Law Journal*, 7 (2021) 1, S. 4–17; Francesco Molica, *Cohesion Policy as an Emergency-Response Instrument: A Boon or a Bane?*, Rennes: Conference of Peripheral-Maritime Regions (CPMR), April 2022 (Reflection Paper); Kai Böhme et al., *The Impact of the COVID-19 Pandemic and the War in Ukraine on EU Cohesion*, Part II: *Overview and Outlook*, Brüssel: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Oktober 2022 (Study, PE 733.095).

gung der Coronakrise (CRII+).<sup>59</sup> Angesichts der eklatant steigenden wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Pandemie erweiterte die EU sehr schnell die Möglichkeiten der flexiblen Anpassung der nationalen und regionalen Förderprogramme.<sup>60</sup> Gelder, die noch keinen spezifischen Maßnahmen zugewiesen und somit förderrechtlich noch nicht gebunden waren, konnten so leichter zwischen den drei kohäsionspolitischen Fonds EFRE, ESF+ und dem Kohäsionsfonds umgeschichtet werden, und auch Verschiebungen von Fördermitteln zwischen den unterschiedlichen Förderregionen in einem Mitgliedstaat wurden zugelassen. Zugleich wurde erneut für ein Jahr eine 100-Prozent-Förderung durch die EU ermöglicht. Die nationalen und regionalen Förderspielräume wurden für das letzte Jahr der Förderperiode 2014–2020 immens erweitert.<sup>61</sup>

Die EU nutzte die europäischen Strukturfonds, um konjunkturpolitische Impulse setzen zu können, wobei die Mittelverteilung allenfalls indirekt mit der gesundheitlichen Betroffenheit durch die Pandemie in Zusammenhang stand. Als sich allerdings zeigte, dass diese vergrößerten kohäsionspolitischen Freiräume nicht für eine angemessene Krisenreaktion ausreichen würden, verständigten sich die Mitgliedstaaten im Zuge der ohnehin stattfindenden EU-Haushaltsverhandlungen auf zusätzliche Hilfsmaßnahmen. Nach langen und überaus harten Verhandlungen verabschiedete der Europäische Rat am 21. Juli 2020 einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen für 2021–2027 und verständigte sich auf einen weiteren

befristeten europäischen Wiederaufbaufonds unter der Überschrift »NextGenerationEU« (NGEU) – ein Corona-Haushaltspaket mit dem immensen Umfang von insgesamt rund 1,8 Billionen Euro.<sup>62</sup> Ein Element des neuen Fonds war das Programm REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe). Die EU verlängerte nicht nur die angelaufenen Investitionsinitiativen CRII und CRII+, sie stockte zugleich die Gelder für die Kohäsionsprogramme der auslaufenden Förderperiode 2014–2020 für unmittelbar anzusetzende Krisenbewältigungsmaßnahmen und für Investitionen zur Vorbereitung einer grünen und digitalen Transformation um 50,6 Milliarden Euro auf. Auch für dieses zusätzliche Förderprogramm wurde eine 100-Prozent-Finanzierung aus dem EU-Haushalt, also ohne nationale Kofinanzierung, vereinbart.

Nach dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 wurden die europäischen Strukturfonds dann erneut herangezogen, um die finanziellen Herausforderungen zu bewältigen, die durch die Aufnahme von mehr als acht Millionen ukrainischen Flüchtlingen entstanden waren. Auch für dieses Krisenreaktionsprogramm, das unter dem Namen Cohesion Action for Refugees in Europe (CARE)<sup>63</sup> läuft, wurden weitgehend die schon in den anderen Krisenfällen erprobten Instrumente und Mechanismen angewandt:

- a) Flexibilität bei Mittelumschichtungen zwischen Programmen und Regionen, um vorhandene Fördergelder umwidmen und für Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen, die aus der Ukraine geflohen sind, verwenden zu können.
- b) Möglichkeit zur Finanzierung neuer, kurzfristiger Förderprioritäten und Vereinfachung der Möglichkeit zu Änderungen in den nationalen und regionalen Förderprogrammen.
- c) Option einer kompletten EU-Finanzierung der Krisenmaßnahmen, das heißt einer 100-Prozent-Förderung ohne nationale Kofinanzierung, um den

59 »Verordnung 2020/460 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 508/2014 im Hinblick auf besondere Maßnahmen zur Mobilisierung von Investitionen in die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten und in andere Sektoren von deren Volkswirtschaften zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs (Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise)«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, (31.3.2020) L 99, S. 5–8.

60 Kai Böhme et al., *The Impacts of the COVID-19 Pandemic on the EU Cohesion and EU Cohesion Policy*, Part I: Overview and First Analysis, Brüssel: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Januar 2022 (Study, PE 699.617).

61 Europäischer Rechnungshof, *Anpassung der Vorschriften für die Kohäsionspolitik zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie: Mittel flexibler eingesetzt, doch Nutzung der Kohäsionspolitik als Instrument zur Krisenbewältigung muss überdacht werden*, Luxemburg 2023 (Sonderbericht 2023/02); Böhme et al., *The Impacts of the COVID-19 Pandemic on EU Cohesion and EU Cohesion Policy* [wie Fn. 60].

62 Siehe Peter Becker, »Die Verhandlungen über den Haushalt der Europäischen Union – zwischen Kontinuität und Pandemie-Zäsur«, in: *Integration*, 43 (2020) 4, S. 257–277; ders., »Agreeing on the European COVID-19 Budget Package – Multiple Streams in the European Union«, in: *Journal of Contemporary European Studies*, (2025) 1–17. doi: 10.1080/14782804.2024.2445294.

63 Siehe Kai Böhme et al., *The Delivery System of Cohesion Policy Now and in Future*, Brüssel: European Committee of the Regions, 2023 (Report for the Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget).

Finanzierungsdruck von den nationalen Haushalten zu nehmen.

Diese Beispiele für die Reaktion der EU auf interne und externe Krisen zeigen, dass die europäischen Strukturfonds zunehmend zur Auflösung von nationalen Finanzierungs- oder kurzfristigen Liquiditätsproblemen genutzt werden.<sup>64</sup> Diese Tendenz erfordert deutlich flexiblere Regelungen, was die Anpassung von Förderprioritäten in den regionalen Umsetzungsprogrammen und in den Partnerschaftsvereinbarungen der Kommission mit den Mitgliedstaaten betrifft. Auch um Umschichtungen von eingeplanten Fördergeldern zwischen den spezifischen Förderprioritäten und Fonds zügig vornehmen zu können und um auf Veränderungen des ökonomischen und konjunkturellen Umfelds schnell reagieren zu können, sind größere Spielräume und schnellere Anpassungen in den Förderprogrammen erforderlich. Eine Folge dieses Trends ist, dass langfristige Förderprojekte von kurzfristigen, kriseninduzierten Finanzbedarfen abgelöst werden und auch zentrale Prinzipien der europäischen Kohäsionspolitik an Bedeutung verlieren, wie das Prinzip der Kofinanzierung oder das Partnerschaftsprinzip. Damit geht auch der ursprüngliche regionalpolitische Fokus der europäischen Förderpolitik verloren. Die Strukturfonds wurden zwar als Regionalfonds geschaffen, sie sind heute jedoch zugleich allgemeine wirtschafts- und konjunkturpolitische Förderinstrumente. Mit dieser Verschiebung der Förderprioritäten und der kontinuierlichen Annäherung der Kohäsionspolitik an die Mechanismen der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU werden auch die Rollen der mitgliedstaatlichen Regierungen und der Europäischen Kommission auf- und die der Regionen abgewertet.

## Die Kohäsionspolitik in einer andauernden Legitimitäts- und Identitätskrise

Seit vielen Jahren unterliegen die Kohäsionspolitik und die Strukturfonds einem stetigen Legitimierungsdruck.<sup>65</sup> Beobachter konstatieren, dass das Politikfeld

<sup>64</sup> Siehe auch Eulalia Rubio/Cinzia Alcidi/Fredrik Andersson, *EU Cohesion Policy Post 2027: Why and How to Enhance Flexibility*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), September 2024 (CEPS In-Depth Analysis).

<sup>65</sup> Siehe Kai Böhme et al., *Cohesion as an Overall Value of the European Union*, Brüssel: European Committee of the Regions,

immer deutlicher Züge und Elemente eines europäischen Finanzausgleichs aufweise.<sup>66</sup> Die Kohäsionspolitik entwickelt sich zu einem konjunkturpolitischen Instrument der europäischen Wirtschaftspolitik und wurde deutlich flexibler; sie übernahm immer häufiger die Aufgabe, in Krisensituationen als schnell einsetzbares Finanzinstrument zu fungieren.

### Performance-based Budgeting ist das Alternativmodell zur bisherigen Fördermethodik der Kohäsionspolitik.

Dieser schleichende Funktionswandel ist das sichtbare Zeichen dafür, dass die Berechtigung der Kohäsionspolitik, ihre Grundlagen und Prinzipien und damit implizit auch ihre Zukunftsfähigkeit in Frage gestellt werden. Dies zeigt sich am deutlichsten an der Diskussion über die Angleichung der Kohäsionspolitik an ein neues Modell für eine europäische Förderpolitik, das im Zuge der Covid-19-Pandemie-Bekämpfung entwickelt und angewandt wurde:<sup>67</sup> Die EU hat mit der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) einen zusätzlichen befristeten Fonds mit einem Gesamtvolumen von insgesamt 672,5 Milliarden Euro (in Preisen von 2018) für Zuschüsse und Darlehen geschaffen, der sich am Ansatz des »Performance-based Budgeting« (PBB) orientiert.<sup>68</sup> Die europäischen

2021 (Report for the Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget); Hunter, *Addressing Cohesion Policy's Identity Crisis* [wie Fn. 50]. Wie im Titel schon deutlich wird, sieht Alison Hunter die Kohäsionspolitik in einer Identitätskrise.

<sup>66</sup> Siehe Michael Thöne, »The Fiscal Architecture of the EU Cohesion Policy«, in: Heinemann et al. (Hg.), *The Future of EU Cohesion*, [wie Fn. 19], S. 23 – 47.

<sup>67</sup> Siehe hierzu ausführlich Europäischer Rechnungshof, *EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität: eine vergleichende Untersuchung*, Luxemburg 2023 (Analyse 01/2023); Laura Polverari, »Coordinative Europeanization as a Response to Crisis: What Lessons from the RRF for Future EU Cohesion Policy?«, in: *Comparative European Politics*, (2024), doi: 10.1057/s41295-024-00388-2; Magdalena Sapala, *Performance-Based Delivery of the Recovery and Resilience Facility, Blueprint for Future EU Spending Instrument?*, Brüssel: European Parliament, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2024 (Briefing PE 766.227).

<sup>68</sup> Ronnie Downes/Delphine Moretti/Scherie Nicol, »Budgeting and Performance in the European Union: A Review by the OECD in the Context of EU Budget Focused on Results«, in: *OECD Journal on Budgeting*, (2017) 1, S. 1 – 60; Álfrún Tryggvadóttir/Indrè Bambalaite, »OECD Performance Budgeting Framework«, in: *OECD Journal on Budgeting*, 23 (2024) 3;

Fördergelder werden erst ausgezahlt, wenn der Mitgliedstaat die quantitativen und qualitativen Etappen- bzw. Reformziele, die sogenannten »milestones and targets«, erreicht hat, die er zuvor mit der Europäischen Kommission vereinbart hat. Die Kommission prüft, ob die Vorgaben erfüllt wurden, und gibt dann eine Tranche der Fördergelder frei. Im Unterschied zur Förderung durch die Strukturfonds werden nicht die tatsächlich entstandenen Kosten einer Fördermaßnahme erstattet, sondern wird die zuvor verabredete Summe für das Erfüllen des Ziels bzw. Zwischenziels ausgezahlt. Den Weg zu diesen Zielen legen die Mitgliedstaaten vorab in nationalen Aufbau- und Resilienzplänen fest, in denen sie ihre besondere Reform- und Investitionsagenda abstecken und mit konkreten Schritten unterlegen. Diese Pläne müssen sowohl die länderspezifischen Empfehlungen als auch die Maßnahmen der nationalen Reformprogramme im Rahmen des Europäischen Semesters und der nationalen Energie- und Klimapläne aufnehmen. Sie werden von der Kommission geprüft und genehmigt.

Die EU versucht zwar seit vielen Jahren, die Effektivität und die Effizienz ihrer Ausgabenpolitik zu verbessern. Mit der Anwendung des PBB-Ansatzes wird allerdings nicht nur auf eine stärkere Ergebnisorientierung der Kohäsionspolitik hingewirkt, sondern werden zugleich die bestehenden Strukturen und Grundsätze der Politik in Frage gestellt. Im Unterschied zu der bisherigen Praxis der Mittelverwaltung in der Kohäsionspolitik, bei der die regionalen Verwaltungen eng mit der Europäischen Kommission bei der Umsetzung, Evaluierung und Kontrolle der Förderprogramme zusammenarbeiten, sind beim Finanzmanagement des ARF in der Regel die zentralstaatlichen Behörden allein für die Implementierung der Fördermaßnahmen verantwortlich. Die Europäische Kommission prüft und bewertet

Marc Robinson / Duncan Last, *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2009 (Technical Notes and Manuals 09/01); Sara Giovanna Mauro / Lino Cinquini / Guiseppe Grossi, »Insights into Performance-Based Budgeting in the Public Sector: A Literature Review and a Research Agenda«, in: *Public Management Review*, 19 (2017) 7, S. 911 – 931; Magdalena Sapala, *Performance Budgeting. A Means to Improve EU Spending*, Brüssel: European Parliament, EPRS, März 2018 (In-Depth Analysis PE 608.724); Iain Begg et al., *Performance Framework for the EU Budget. Concepts and Practices*, Brüssel: European Parliament, Policy Department for Budgetary Affairs, März 2024 (Study, PE 760.700).

lediglich, ob der jeweilige Mitgliedstaat die vereinbarten Ziele erreicht hat.

Mit dem neuen PBB-Ansatz hat die EU ein Alternativmodell zur bisherigen europäischen Kohäsionspolitik entwickelt, das sie inzwischen für eine breite Palette europäischer Fördermaßnahmen anwendet.<sup>69</sup> Während die Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme dem Grundsatz der partnerschaftlichen Steuerung auf mehreren Ebenen und einem »bottom up«-Ansatz folgt, liegt die Durchführung der ARF-Programme allein in der Zuständigkeit der nationalen Regierungen. Die Gelder aus dem ARF sind somit de facto eine finanzielle Unterstützung für die Mitgliedstaaten; sie sind keine Mittel zur Entwicklung der europäischen Regionen mehr.

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass auch bei den neu hinzugekommenen Funktionen und Aufgaben der Kohäsionspolitik die regionale Dimension des Politikfelds zwangsläufig in den Hintergrund tritt. Die mittel- bis langfristigen Zielsetzungen der Kohäsionspolitik – die regionale Entwicklung auf der Grundlage mehrjähriger Programme – sind unvereinbar mit einer flexibel einsetzbaren Politik, die ihre Förderprioritäten an neue Herausforderungen schnell anpassen soll und zugleich die von ihr verwalteten Mittel ad hoc je nach Handlungsbedarf zwischen Programmen und Ausgabenkategorien umschichten kann. Eine solche Förderpolitik verfolgt nicht mehr vorrangig die Angleichung und Annäherung der rückständigsten an die wohlhabenderen Regionen in der EU, sondern folgt ökonomischen Notwendigkeiten und kurzfristigen konjunkturellen Zielen.

### **Das ARF-Alternativmodell birgt die Gefahr der Zentralisierung der Kohäsionspolitik.**

Die Erfolgsbilanz des ARF als Alternativmodell zur traditionellen Förderpolitik ist heftig umstritten. Grundsätzlich sollen mit dem Ansatz des Performance-based Budgeting die Effizienz und die Effektivität der europäischen Förderpolitik verbessert werden. Allerdings ist noch offen – trotz der positiven Zwischen-

<sup>69</sup> So folgen in der Erweiterungspolitik auch die neuen Programme für den West-Balkan und für die Ukraine diesem neuen Förderansatz, siehe Sapala, *Performance-Based Delivery of the Recovery and Resilience Facility* [wie Fn. 67].

berichte der Europäischen Kommission<sup>70</sup> –, ob das ARF-Konzept mit seiner ergebnisorientierten Mittelverwaltung wirklich zu dauerhaften und nachhaltigen Veränderungen in den Mitgliedstaaten führen kann. Der Europäische Rechnungshof berichtet über Doppelfinanzierungen von Projekten aus den europäischen Strukturfonds und der ARF-Fazilität und über unklare Zielvorgaben und intransparente Evaluierungen der Aufbau- und Resilienzfazilität.<sup>71</sup> Kritisiert werden auch hohe administrative und bürokratische Lasten bei der Umsetzung und dass die mögliche Reduktion von Verwaltungskosten übertrieben dargestellt würde. Daneben äußert der Rechnungshof Zweifel an den Maßstäben zur Evaluierung der ARF-Förderung und an der Nachhaltigkeit der mit Fondsmitteln finanzierten Reformen.<sup>72</sup>

Die bisherigen Prinzipien der europäischen Kohäsionspolitik, wie der Grundsatz der Partnerschaft oder der regionale Ansatz, spielen für eine Förderpolitik nach den Prinzipien und Schwerpunkten eines ARF keine Rolle.<sup>73</sup> Die besonderen Charakteristika des

Politikfelds werden in der Folge zunehmend überlagert:

- Die Rolle der Regionen für die Implementierung europäischer Förderprogramme wird minimiert; gegebenenfalls könnte die regionale Dimension der europäischen Kohäsionspolitik sogar ganz verschwinden. Die EU-Förderpolitik droht »regionalblind« zu werden. Regionen wurden jedenfalls bei der Erstellung der Vereinbarung der nationalen Regierungen mit der Europäischen Kommission sowie in die Erarbeitung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne kaum einbezogen. Das Prinzip der Partnerschaft und der Einbindung der Regionen und gesellschaftlicher Gruppen würde mit der Durchsetzung des ARF-Modells in den Hintergrund treten oder gar ganz aufgegeben werden.
- Als Konsequenz einer 100-Prozent-Förderung, also der kompletten Übernahme der Finanzierung durch den EU-Haushalt und des Verzichts auf eine nationale Mittelbeteiligung, könnte das Interesse der zentralstaatlichen und regionalen Institutionen an einer effektiven und möglichst effizienten Verwendung europäischer Fördergelder zurückgehen lassen. Damit könnte sich auch deren Mitverantwortung für das Gelingen der Programme vermindern. Fehlerquoten, Ineffizienzen und Mitnahmeeffekte oder eine Politisierung von Förderentscheidungen könnten zunehmen.
- Die Auszahlung der europäischen Fördergelder wird einzig von der Umsetzung von zuvor vereinbarten Etappenzielen und Endergebnissen abhängig gemacht und die Höhe nicht mehr von den tatsächlich entstandenen Kosten der Förderprojekte bestimmt. Dieser Ansatz erschwert es dem jeweiligen nationalen und dem europäischen Rechnungshof, die Mittelverwendung zu beaufsichtigen, und vermindert zugleich die parlamentarischen Haushaltskontrollrechte.
- In der Folge könnte die Gefahr wachsen, dass die Auszahlung der Fördergelder an Indikatoren und Ziele geknüpft wird, die politisch definiert und in Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Regierungen ausgehandelt werden. Die Förderpolitik droht somit noch stärker als bisher von politischen Erwägungen bestimmt zu werden.
- Zugleich kann ein solcher, nicht mehr auf konkrete Projekte orientierter Förderansatz zu einer politisch-institutionellen Stärkung der Exekutiven auf europäischer und nationaler Ebene führen. Die Europäische Kommission und die mitgliedstaat-

**70** Zuletzt der jährliche Durchführungsbericht vom Oktober 2024, siehe European Commission, *Report on the Implementation of the Recovery and Resilience Facility*, COM(2024) 474 final, Brüssel, 10.10.2024.

**71** Siehe Europäischer Rechnungshof, *Der Leistungsüberwachungsrahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität: Fortschritte bei der Durchführung werden gemessen, zur Erfassung der Leistung reicht der Rahmen aber nicht aus*, Luxemburg 2023 (Sonderbericht 26/2023); ders., *Ökologischer Wandel: Beitrag der Aufbau- und Resilienzfazilität ist unklar*, Luxemburg 2024 (Sonderbericht 14/2024); ders., *Doppelfinanzierung aus dem EU-Haushalt: Den Kontrollsystemen fehlen entscheidende Elemente zur Minderung des erhöhten Risikos, das sich aus dem ARF-Modell einer nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung ergibt*, Luxemburg 2024 (Sonderbericht 22/2024). Auch der Bundesrechnungshof hat Schwächen bei der Umsetzung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans festgestellt, siehe Bundesrechnungshof, *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen zur Steuerung und Kontrolle der Umsetzung des deutschen Aufbau- und Resilienzplans*, Bonn, 8.12.2023.

**72** Siehe Sapala, *Performance-Based Delivery of the Recovery and Resilience Facility* [wie Fn. 67]; Polverari, »Coordinative Europeanization as a Response to Crisis« [wie Fn. 67]; Iain Begg et al., *Performance Framework for the EU Budget* [wie Fn. 68]; Jonathan Zeitlin / David Bokhorst / Edgars Eihmanis, »Governance of the European Union's Recovery and Resilience Facility: National Ownership and Performance-based Financing in Theory and Practice«, in: *Regulation & Governance*, (2024), doi: 10.1111/regg.12619.

**73** Siehe Polverari, »Coordinative Europeanization as a Response to Crisis« [wie Fn. 67].

lichen Zentralregierungen werden die Definition der Förderziele, die Verteilung der Gelder und auch die Bewertung und Evaluierung der Förderpolitik dominieren. Potentiell kann dieser PBB-Ansatz so zu einer Zentralisierung der europäischen Kohäsionspolitik führen.

Andererseits könnte dieses neue Modell europäischer Förderpolitik die bekannten und seit Jahrzehnten kritisierten Schwächen der bestehenden Kohäsionspolitik reduzieren:

- a) Die Auflösung der direkten Verknüpfung der Auszahlung europäischer Fördergelder mit den tatsächlich entstandenen (und nachzuweisenden) Kosten bei der Umsetzung von Förderprojekten führt zu einer deutlichen Vereinfachung der Durchführung und der Evaluierung. Die wiederholt geforderte und angestrebte Entbürokratisierung der europäischen Förderpolitiken könnte mit diesem Ansatz tatsächlich erreicht werden.
- b) Der Fokus der europäischen Förderpolitik wird mit dem PBB-Alternativansatz auf die Umsetzung von Reformen in den Mitgliedstaaten verschoben. Nicht mehr die punktuellen Ziele der spezifischen Förderprojekte werden zur Messlatte für eine erfolgreiche Förderpolitik und zur Grundlage für die Auszahlung der europäischen Fördergelder, sondern die Implementierung von Strukturreformen und das Erreichen genereller europäischer Ziele.
- c) Die europäischen Fördergelder können mit dem PBB-Ansatz besser und zielführender in den Dienst der europäischen Politiken und der mit ihnen verbundenen Agenden gestellt werden. Nicht mehr die besonderen regionalen oder nationalen Interessen bestimmen die Verteilung der europäischen Fördergelder, sondern die gemeinsamen wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Ziele der EU.

Bei den anstehenden Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen 2028–2035 und die nächste kohäsionspolitische Förderperiode wird die Frage im Mittelpunkt stehen, welchem Ansatz die EU für ihre künftige Förderpolitik folgen wird.

## Die Erweiterung der EU als Herausforderung für die Kohäsionspolitik

Seit Juni 2024 verhandeln die Mitgliedstaaten der EU mit der Ukraine und der Republik Moldau über deren Aufnahme in die Union. Damit erweitert sich der Kreis der Beitrittsaspiranten auf zehn Länder – die Türkei, die sechs Staaten des Westbalkans (Albanien,

Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien) sowie die Ukraine, Moldau und Georgien.<sup>74</sup> Bis auf die Ukraine und die Türkei sind alle Länder, die einen Beitrittsantrag gestellt haben, eher kleine und rückständige Staaten.

Die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU hat zwangsläufig Auswirkungen auf das EU-Budget. Zwar vergrößert sich zunächst der Kreis der Staaten, die in den EU-Haushalt einzahlen. Doch wenn die neuen Mitglieder über eine eher schwache Wirtschaftskraft, über unterentwickelte Regionen und eine schlechte Infrastruktur verfügen, dann ist absehbar, dass diese Staaten zu Nettoempfängern aus dem EU-Haushalt werden. Die Auszahlung von europäischen Fördergeldern erfolgt dabei vornehmlich über die klassischen Ausgabenpolitiken des EU-Haushalts – die Gemeinsame Agrarpolitik und die europäische Kohäsionspolitik. Es ist zu erwarten, dass die EU mit der nächsten Erweiterung nicht nur vor der schwierigen Frage stehen wird, wie sie ihre Institutionen an die Aufnahme dieser neuen Mitglieder anpassen soll, sondern dass sie sich auch der Aufgabe wird stellen müssen, die politischen Prioritäten und Ziele ihrer Politiken und insbesondere den europäischen Haushalt zu reformieren – wenn das Volumen des EU-Budgets nicht signifikant erhöht werden soll.

## Die Kosten der Erweiterung

Die Kalkulation der Kosten einer Erweiterung für den EU-Haushalt ist aus mehreren Gründen mit großen Unsicherheiten verbunden. Zum einen ist der Zeitpunkt offen, wann die EU die oder den ersten Beitrittskandidaten aufnehmen wird. Zum zweiten ist unklar, welches Land oder welche Gruppe von Kandidaten zu den ersten zählen wird, die in die EU aufgenommen werden, und schließlich ist kaum zu kalkulieren, unter welchen geopolitischen Bedingungen und zu welchen Konditionen die neuen Mitglieder der EU beitreten werden. Klar ist umgekehrt, dass die Ukraine eine besondere Rolle spielen wird, denn sie unterscheidet sich von den übrigen Beitrittskandidaten zum einen durch ihre geografische Größe, ihre Wirtschaftsstruktur und die Rückständigkeit ihrer Regionen, und zum anderen sind die enormen Folgen und Kosten des andauernden Krieges noch nicht

<sup>74</sup> Die Türkei und Georgien können allerdings aktuell nicht ernsthaft zum Kandidatenkreis gezählt werden, denn die Beitrittsverhandlungen sind im Fall der beiden Staaten eingefroren.

Tabelle 2

## Schätzungen der Kosten einer EU-Erweiterung (in Milliarden Euro)

Autor	Erweiterungskosten (Westbalkan, Ukraine und Moldau)		Mehrkosten für den Beitritt der Ukraine		Mehrkosten für den Beitritt des Westbalkans	
	Gesamt	pro Jahr	Gesamt	pro Jahr	Gesamt	pro Jahr
Michael Emerson (CEPS), <sup>a</sup> September 2023	k.A.	k.A.	k.A.	16–21,7	k.A.	3,6
Generalsekretariat des Rates, <sup>b</sup> Oktober 2023	256,8	k.A.	186 davon GAP: 96,5 KP: 61	36,7	k.A.	k.A.
Busch/Sultan (IW), <sup>c</sup> November 2023	k.A.	k.A.	127–187 davon GAP: 70–90 KP: 50–90	k.A.	k.A.	k.A.
Lindner/Nguyen/ Hansum (Jacques Delors Institute), <sup>d</sup> Dezember 2023	133	19	92,4	Ukraine: 13,2 davon GAP: 7,6 KP: 4	19	Westbalkan (–Kosovo) + Moldau: 5,8
Subotić/Milinković, <sup>e</sup> Juni 2023	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	35	5
Darvas et al. (Bruegel), <sup>f</sup> März 2024	k.A.	k.A.	136	19	k.A.	k.A.

k.A. = keine Angabe; GAP = Gemeinsame Agrarpolitik; KP = Kohäsionspolitik

**a** Michael Emerson, *The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget – and the Importance of Control Valves*, Tallinn: International Centre for Defence and Security, September 2023 (Policy Paper).

**b** Henry Foy, »EU Estimates Ukraine Entitled to € 186 bn after Accession«, in: *Financial Times*, 4.10.2023.

**c** Berthold Busch/Samina Sultan, *Fiskalische Aspekte einer EU-Erweiterung. Folgen des EU-Beitritts der Ukraine für den Haushalt und die Kohäsionspolitik*, Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft (IW), 2023 (IW-Report 63/2023).

**d** Johannes Lindner/Thu Nguyen/Romy Hansum, *What Does It Cost? Financial Implications of the Next Enlargement*, Berlin: Hertie School-Jacques Delors Centre, 14.12.2023.

**e** Strahinja Subotić/Ana Milinković, *On Financial and Economic Implications of the Staged Accession Model on the EU Budget, and on Acceding Countries' Budget*, Belgrad: Open Society Foundations, Juni 2023 (Issue Paper).

**f** Zsolt Darvas et al., *Ukraine's Path to European Union Membership and Its Long-Term Implications*, Brüssel: Bruegel, März 2024 (Policy Brief, Issue 5/2024).

absehbar und nur grob zu bemessen. Insofern sind die vorliegenden Schätzungen etwaiger Erweiterungskosten eher als Annäherungen unter den Bedingungen eines sehr dynamischen Prozesses zu verstehen. Darüber hinaus werden die Ergebnisse der jeweiligen Kalkulation stets bestimmt von den Annahmen, die den Berechnungen zugrunde gelegt werden. Einige

Studien beziehen sich bei ihrer Projektion der Erweiterungskosten auf die Kandidaten des Westbalkans und die Ukraine, während andere versuchen, lediglich die Kosten der Aufnahme der Ukraine zu beziffern (siehe Tabelle 2).

Alle Kalkulationen gehen von unveränderten EU-Ausgabenpolitiken aus und kalkulieren auf dieser

Grundlage die potentiellen Kosten der Aufnahme der Kandidaten vom Westbalkan und der Ukraine. Diese Prämisse ist allerdings unsicher, da nun die Verhandlungen über den nächsten europäischen mehrjährigen Haushalt beginnen werden. Dann bietet sich die Möglichkeit, die großen Ausgabenblöcke im EU-Haushalt mit Blick auf einen potentiellen Beitritt neuer Mitglieder in die EU zu reformieren.

## **Anpassungen der Kohäsionspolitik und Folgen für Mittelverteilung**

Die EU befand sich Ende der neunziger Jahre in einer ähnlichen Situation wie heute und nutzte die europäischen Haushaltsverhandlungen 1998/99 dazu, um das EU-Budget auf die anstehende Osterweiterung vorzubereiten, das heißt auf die Aufnahme von ärmeren und rückständigen Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa. Mit der sogenannten Agenda 2000 wurden damals die Kriterien zur Verteilung der Strukturfonds angepasst und auch ein schrittweises Hineinwachsen in die Direktzahlungen aus der Gemeinsamen Agrarpolitik vereinbart.<sup>75</sup> Ähnliche Reformen im Vorfeld der nächsten Erweiterung (insbesondere im Zuge eines Beitritts der Ukraine) sind im Rahmen der Haushaltsverhandlungen denkbar.

### **Nach einer Erweiterung der EU könnten sich Regionen in einer anderen Förderkategorie mit verschlechterten Förderbedingungen wiederfinden.**

Für die europäische Kohäsionspolitik bedeutet eine Erweiterung der EU nicht nur, dass der Kreis der Förderberechtigten um die Regionen in den Beitrittsländern erweitert wird, sondern auch, dass der Durchschnitt des EU-BNE neu berechnet werden muss. Wenn der Wohlstand der aufzunehmenden Kandidaten weit unter dem Mittelwert des EU-BNE zurückbleibt, dann hat dies einen statistischen Effekt: Der

<sup>75</sup> Im Vorfeld der Osterweiterung hatten die Mitgliedstaaten im neuen Finanzrahmen sowohl die Kosten für die Heranführungshilfen der EU für die zehn Beitrittskandidaten als auch zusätzliche erweiterungsbedingte Fördermittel festgeschrieben und somit noch vor dem Beitritt der Neumitglieder feste Obergrenzen vereinbart. Darüber hinaus hatten sie sich auf kostendämpfende Anpassungen in der Agrar- und der Kohäsionspolitik verständigt. Für die Verteilung der Strukturfonds wurde beispielsweise eine neue »Absorptionsgrenze« festgelegt, das heißt eine Maximalsumme in Höhe von maximal 4 Prozent des jeweiligen nationalen BIP. Damit wurde eine Deckelung für die Mittelzuflüsse in die neuen Mitgliedstaaten eingeführt.

durch die Erweiterung abgesunkene EU-Durchschnitt des Pro-Kopf-Einkommens kann zur Folge haben, dass Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen, das bislang unter dem EU-Mittelwert lag, künftig darüber rutschen könnten – sie wären also statistisch wohlhabender geworden. Dies könnte dazu führen, dass diese Regionen in einer anderen Förderkategorie eingruppiert werden und damit einen reduzierten Anspruch auf europäische Strukturfonds haben, ohne dass sich ihr reales Wohlstandsniveau verändert hätte. Regionen mit einer hohen Förderintensität, die jetzt einen niedrigen Eigenanteil zur Ko-Finanzierung leisten und über größere beihilferechtliche Spielräume bei der Verwendung der EU-Strukturfonds in den eigenen Förderprogrammen verfügen, könnten sich nach einer Erweiterung in einer anderen Förderkategorie mit verschlechterten Förderbedingungen und Spielräumen wiederfinden. Zu dem Kreis von Mitgliedstaaten, deren Regionen nach einer Erweiterung geringere Fördermittel aus dem EU-Haushalt erhalten würden, könnten vornehmlich Mitgliedstaaten mit vielen Übergangsregionen zählen, wie Finnland, Frankreich, Deutschland und Spanien.

Denkbar ist allerdings auch die Einführung neuer Zwischenkategorien für Regionen, die von einem Wechsel ihrer Eingruppierung als Folge einer Erweiterung gefährdet sein könnten. So könnten, wie dies bereits nach der Osterweiterung geschah, neue Kategorien für sogenannte »Phasing in«- oder »Phasing out«-Regionen geschaffen werden, also für Regionen, die aus einer Kategorie mit hohem europäischen Förderanteil herausfallen könnten, oder für Regionen, die sich nach einer Erweiterung in einer Kategorie mit deutlich reduzierter EU-Förderung wiederfinden könnten. Die Mittelverteilung für diese Zwischenkategorien könnte dann ebenfalls vorab fixiert werden.

Bereits die derzeit gültigen Rechtsgrundlagen für die aktuelle Förderperiode enthalten zwei Kappungsgrenzen, mit der einerseits der Anspruch auf EU-Förderung aus den Strukturfonds und andererseits Einschnitte bei einer Neuverteilung der Fonds begrenzt werden. So ist die maximale Summe an europäischen Fördergeldern, die ein Mitgliedstaat derzeit aus den Strukturfonds erhalten kann, bei einem je nach dem nationalen Wohlstand (gemessen in Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftstandards) abgestuften Wert fixiert. Für Regionen in Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BNE unter 82 Prozent des Durchschnitts der EU-27 liegt,

beträgt diese Obergrenze 2,85 Prozent.<sup>76</sup> Neben diesen Obergrenzen wurden auch sogenannte Sicherheitsnetze zur Begrenzung von Kürzungen zu Lasten einzelner Regionen und Mitgliedstaaten vereinbart, wenn Regionen in einer neuen Förderperiode in eine andere Förderkategorie aufgestiegen sind. Für eine Region also, die in der vorherigen Förderperiode 2014–2020 noch der Kategorie der rückständigsten Regionen angehörte, deren Pro-Kopf-BIP jedoch mittlerweile über der 75-Prozent-Marge des Pro-Kopf-Durchschnitts der EU-27 lag und die deshalb in die Kategorie der Übergangsregionen einzugruppiert war, wurde die Reduzierung der EU-Förderung auf 60 Prozent ihrer vorherigen jährlichen Mittelzuweisungen begrenzt.<sup>77</sup>

Beide Begrenzungen können selbstverständlich bei den Verhandlungen über den nächsten MFR 2028–2034 und die neuen Rechtsgrundlagen der Kohäsionspolitik neu diskutiert und angepasst werden. So könnten die derzeitigen EU-Mitgliedstaaten bereits im Vorfeld der Erweiterung auch die Ansprüche der neuen Mitgliedstaaten auf europäische Förderung begrenzen und umgekehrt Kürzungen für die eigenen Regionen minimieren. Bei den anstehenden EU-Haushaltsverhandlungen könnten auch neue Verteilungskriterien, Kategorien zur Einteilung der Förderregionen oder Konditionalitäten für die Auszahlung der europäischen Fördergelder eingeführt werden, die im Ergebnis auch zu einer Verringerung der Förderung für neu beitretende Mitgliedstaaten führen könnten. Eher begrenzte technisch-administrative Anpassungen der Strukturfonds können durchaus spürbare Auswirkungen auf die Verteilung der Fördergelder haben. So kann die Verständigung auf neue europäische Förderziele oder auf Modifikationen der Berechnungsformel zur Verteilung der Gelder auf die Mitgliedstaaten zu geografischen Umschichtungen der Fördermittel führen.<sup>78</sup> Auch eine veränderte Priorisierung der europäischen Förderziele kann Umschichtungen in den regionalen Förderprogrammen der Regionen nach sich ziehen.

Dennoch stehen die derzeitigen EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich vor der Frage, ob sie das Finanzvolumen

der Strukturfonds für die nächste Förderperiode so weit erhöhen wollen, dass sie an den bisherigen Förderintensitäten für ihre Regionen festhalten und zugleich die hinzukommenden Regionen in gleichem Umfang fördern können. Sie könnten auch Umschichtungen innerhalb des EU-Haushalts zu Lasten anderer Ausgabenprogramme beschließen, um die Erwartungen der neuen Mitgliedstaaten auf umfangreiche europäische Fördermittel zu befriedigen. Für einzelne Mitgliedstaaten der EU-27 könnte eine solche Veränderung als Folge der Erweiterung auch Konsequenzen für den nationalen Nettosaldo haben. Dieser Effekt der anstehenden Erweiterung hätte dann nicht nur Konsequenzen für die Haushalte der betroffenen Mitgliedstaaten, sondern auch für die anstehenden Verhandlungen zum nächsten MFR der EU. Die Bedeutung und der Stellenwert europäischer Ausgabenprogramme könnte sich für die potentiell betroffenen Mitgliedstaaten grundsätzlich verändern – mit Auswirkungen für die Definition der eigenen Interessen, der Verhandlungsziele und der Verhandlungsführung. Unabhängig davon, welche Lösungen in der EU im Zuge der Erweiterung und der nächsten MFR-Verhandlungen gefunden werden können – die Verteilungskonflikte im Kreis der derzeitigen Mitgliedstaaten werden zunehmen.

Zusammengefasst führen die vorliegenden Überlegungen und Kalkulationen der Effekte einer potentiellen Erweiterung um die Staaten des Westbalkans und um die Ukraine zu folgenden Schlussfolgerungen: Die Unsicherheiten, die mit den Schätzungen der Erweiterungskosten verbunden sind, sind sehr groß. Sicher ist, dass die Aufnahme der Ukraine die bestehenden Strukturen und Prioritäten der europäischen Ausgabenpolitiken – also insbesondere der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Kohäsionspolitik – grundsätzlich in Frage stellen würde. Diese Politiken müssten demzufolge vor der Aufnahme der Ukraine reformiert und fit gemacht werden. Die im nächsten Jahr anstehenden Haushaltsverhandlungen der EU über den MFR 2028–2034 werden die (vielleicht letzte) Chance bieten, diese Anpassungen zu vereinbaren.<sup>79</sup> Die Verbindung von Erweiterung und Haushaltsverhandlungen wird den Nettozahlern zum EU-Budget möglicherweise einen langen Hebel für dringend erforderliche Reformen in die Hand geben. Umgekehrt

<sup>76</sup> »Verordnung 2021/1060« [wie Fn. 7], Anhang XXVI, S. 692/693.

<sup>77</sup> Ebd., S. 704.

<sup>78</sup> Beispielsweise führt in der laufenden Förderperiode 2021–2027 die Etablierung zusätzlicher Indikatoren, wie die Aufnahme von Flüchtlingen oder die Einsparung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, zu einer Umleitung von Fördergeldern von Ost- nach Südeuropa.

<sup>79</sup> Siehe zuletzt Eulalia Rubio et al., *Adapting the EU Budget to Make It Fit for the Purpose of Future Enlargements*, Brüssel: European Parliament, Directorate-General for Budgetary Affairs, Januar 2025 (Study, PE 769.193).

wachsen die Sorgen der Empfänger von europäischen Fördergeldern, zu »Verlierern« einer Erweiterung zu werden. Die MFR-Verhandlungen könnten weniger unter dem Gesichtspunkt geführt werden, Erfordernissen gerecht zu werden und Möglichkeiten für eine Verbesserung der Ausgabenpolitiken zu suchen, als vielmehr unter dem Signum der Verteilungskonflikte. Dass diese innerhalb der EU-27 mit Blick auf die potentielle Erweiterung an Vehemenz zunehmen werden, ist bereits absehbar.<sup>80</sup> Die Perspektiven für eine Reorganisation der Kohäsionspolitik könnten von diesen Verteilungskonflikten überlagert werden. Reformziele wie beispielsweise eine Steigerung der Effizienz bei der Mittelverwendung oder die Schaffung eines europäischen Mehrwerts und die Annäherung an gemeinsame europäische Ziele könnten in den Hintergrund treten.

## Fazit

Der schleichende Funktionswandel und die Identitätskrise der europäischen Kohäsionspolitik haben politische Folgen. Die Verknüpfung dieses Politikbereichs mit dem Instrumentarium der wirtschaftspolitischen Koordinierung hat die Zielsetzung der Kohäsionspolitik verändert. Die europäischen Strukturfonds haben im Ergebnis dieses langsamen Prozesses ihre Funktion eingebüßt, das sichtbare und in Zahlen ablesbare Zeichen europäischer Solidarität zu sein. Die wirtschaftspolitischen und auch die klimapolitischen Prioritäten treten immer eindeutiger an die Stelle der vertraglich festgeschriebenen Ziele der Kohäsion und der Konvergenz.

### Mit dem Alternativmodell droht die EU »regionenblind« zu werden.

Zugleich geht der regionale Fokus der Kohäsionspolitik zunehmend verloren. Neben die Ziele der langfristigen regionalen Förderprogramme treten

<sup>80</sup> Die Verteilungskonflikte werden ohnehin verschärft, weil die EU ab 2028 mit der Rückzahlung der Kredite zur Finanzierung des Covid-19-Pandemie Wiederaufbaubudgets NGEU beginnen muss. Es wird mit Rückzahlungsverpflichtungen aus dem EU-Budget von jährlich zwischen 20 und 25 Milliarden Euro gerechnet. Siehe zuletzt Zsolt Darvas/Conor McCaffrey, *Management of Debt Liabilities in the EU Budget under the Post-2027 MFF*, Brüssel: European Parliament, Policy Department for Budgetary Affairs, Oktober 2024 (Briefing, PE 766.173).

verstärkt die kurzfristigen konjunkturpolitischen Intentionen der europäischen Wirtschaftspolitik. Die von allen Mitgliedstaaten gemeinschaftlich vereinbarten wirtschaftspolitischen Ziele, wie sie im Europäischen Green Deal oder der Digitalisierungs- und Industriestrategie festgelegt wurden, werden zu Leitlinien der Strukturfondsförderung. Sie entwickeln sich zunehmend zu den eigentlichen Prioritäten der europäischen Förderpolitik; sie überlagern die regionalen Förderziele, die bislang auf Infrastrukturinvestitionen, regionale Aufholprozesse und langfristige Konvergenz ausgerichtet waren.

Die immer häufigere Nutzung der europäischen Strukturfonds als Finanzierungsinstrumente in Krisensituationen verschärft das Problem unterschiedlicher Zeithorizonte: Auf der einen Seite steht die Logik der europäischen Kohäsionspolitik, die auf regionalen, über mehrere Jahre umgesetzten Entwicklungsprogrammen beruht, unabhängig von tagespolitischen Herausforderungen oder konjunkturellen Erwägungen. Auf der anderen Seite verlieren die Strukturfonds, wenn sie zur Bewältigung akuter Krisen eingesetzt werden und deshalb schnell und flexibel umgeschichtet werden, die Planbarkeit und Verlässlichkeit der kohäsionspolitischen Mehrjahresprogramme. Unmittelbare Bedarfe treten an die Stelle der langfristigen Bearbeitung struktureller Entwicklungsrückstände.

Mit dem Funktionswandel der Kohäsionspolitik geht eine Veränderung der Rollenverteilung zwischen den zentralen Akteuren bzw. den Entscheidungsebenen in der EU einher. Die Steuerung der Förderpolitik durch die zentralstaatlichen Regierungen und insbesondere durch die Europäische Kommission nimmt zu; die Spielräume der regionalen Akteure in der Kohäsionspolitik werden sukzessive von den Mitgliedstaaten und der Kommission eingeengt. Die Kommission dominiert mit den europäischen Zielvorgaben für die Förderprogramme die Prioritätensetzung der regionalen Maßnahmen und rückt so nahezu zwangsläufig ins Zentrum der Kohäsionspolitik. Sie gewinnt damit an wirtschaftspolitischer Deutungshoheit und an Entscheidungsmacht in diesem Politikfeld, eine Entwicklung, die voraussichtlich noch deutlicher zutage treten wird.

# Szenarien für die Weiterentwicklung der Kohäsionspolitik

Wie sich die Kohäsionspolitik weiter entwickelt, wird im Rahmen der nächsten Verhandlungsrunde über den mehrjährigen Haushalt der EU ausgehandelt. Dann muss nicht nur ein Konsens über die Einnahmen und Ausgaben des MFR gefunden werden, sondern auch eine Verständigung über die neuen Rechtsgrundlagen für die europäischen Ausgabenpolitiken, insbesondere für die Strukturfonds. Der Zeitplan für dieses große Verhandlungspaket sieht vor, dass die Europäische Kommission den Prozess mit der Vorlage ihrer Vorschläge für den nächsten Finanzrahmen und die neuen Rechtsverordnungen Mitte 2025 startet. Bis spätestens Dezember 2027 müssen ein Gesamtkompromiss gefunden und die neuen Rechtsgrundlagen verabschiedet werden. Nur so kann eine zeitliche Förderlücke in der Kohäsionspolitik vermieden werden, nur so kann die nächste Periode am 1. Januar 2028 starten.

Bereits im Herbst 2024 wurden erste Überlegungen der Generaldirektion Budget lanciert, den Haushalt und speziell die Ausgabenpolitiken ganz umfassend und radikal mit der Übernahme des Performance-based-Budgeting-Ansatzes für alle Ausgabenprogramme zu reformieren.<sup>81</sup> In dem sogenannten »Mission Letter« an den neuen Kommissar für Haushalt Piotr Serafin verband die Kommissionspräsidentin die Aufgabe, einen neuen MFR vorzulegen, mit der Zielstellung, den europäischen Haushalt grundlegend zu modernisieren – »moving to a policy-based budget

**81** Siehe Hendrik Kafsack, »Radikaler Umbau des EU-Haushalts«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7.10.2024; Henry Foy, »Ursula von der Leyen Backs EU Budget Links to Economic Reforms«, in: *Financial Times*, 22.5.2024; Carsten Volkery, »Brüssel will den EU-Haushalt umbauen«, in: *Handelsblatt*, 8.10.2024.

from a programme-based budget«.<sup>82</sup> Die Kohäsionspolitik solle insbesondere durch die Verbindung von Investitionen und Reformen effektiver das Wachstum der europäischen Wirtschaft stärken. Schließlich konkretisierte die Kommission am 11. Februar 2025 ihr Vorhaben und kündigte an, die europäischen Ausgabenpolitiken in einem einzigen Plan für jeden Mitgliedstaat zusammenzufassen, der auch die nationalen Fördergelder einer »gestärkte(n) Kohäsions- und Wachstumspolitik« enthalten soll.<sup>83</sup>

Ob dieser Ansatz sich durchsetzen kann, ist derzeit offen. Die Überlegungen der Kommission stoßen bei den europäischen Regionen und im EP auf deutliche Ablehnung. Der Ausschuss der Regionen (AdR) hat bereits mit einer Entschließung im April 2024 die Bedeutung des Grundsatzes der geteilten Mittelverwaltung, der Partnerschaft und der Unterstützung ortsbezogener Lösungen hervorgehoben – und damit das ARF-Alternativmodell implizit zurückgewiesen.<sup>84</sup> Ähnlich argumentierten auch die für die Kohäsionspolitik zuständigen Minister aus elf mittel- und ost-europäischen Mitgliedstaaten in einer gemeinsamen Erklärung vom Mai 2024. Dieselbe Stoßrichtung hatte Tage später der Brief einer Gruppe von 120 Regionen

**82** Ursula von der Leyen, *Mission Letter to Piotr Serafin, Commissioner-designate for Budget, Anti-Fraud and Public Administration*, Brüssel, 17.9.2024.

**83** Europäische Kommission, *Der Weg zum nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen*, COM(2025) 46 final, Straßburg, 11.2.2025, hier S. 16.

**84** Ausschuss der Regionen, *Eine erneuerte Kohäsionspolitik nach 2027, bei der niemand zurückgelassen wird. Reaktion des AdR auf den 9. Kohäsionsbericht und den Bericht der Hochrangigen Expertengruppe zur Zukunft der Kohäsionspolitik*, Entschließung C/2024/3661, Brüssel, 18.4.2024, <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C\\_202403661](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202403661)> (Zugriff am 4.3.2025).

aus 15 Mitgliedstaaten an Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen.<sup>85</sup> Auch die deutschen Länder haben sich inzwischen ablehnend positioniert. Die Überlegungen der Kommission stünden »in einem eklatanten Widerspruch zur bisherigen und bewährten dezentralen orts- und regionsbezogenen EU-Regional- und Strukturpolitik«, so die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK).<sup>86</sup> Die Bundesländer erteilten einer »wie auch immer gearteten Zentralisierung der Kohäsionspolitik eine klare Absage«.<sup>87</sup> In ihrer gemeinsamen Stellungnahme zur Kohäsionspolitik nach 2027 betonten die Bundesregierung und die deutschen Länder zwar die traditionellen Strukturprinzipien dieses Politikfelds. Die angehängten separaten Stellungnahmen lassen allerdings darauf schließen, dass Bund und Länder die Überlegungen der Kommission für eine umfassende Neugestaltung des EU-Budgets und der Kohäsionspolitik unterschiedlich bewerten.<sup>88</sup>

### Die Berichte von Draghi und Letta bilden die Ausgangspunkte für die Modernisierungsüberlegungen der Kommission.

Die Europäische Kommission sieht sich bei ihren Reformplänen von den Berichten<sup>89</sup> der beiden früheren italienischen Ministerpräsidenten Enrico Letta und Mario Draghi bestätigt. Im Zentrum der beiden Berichte stand zwar die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU und der entschlossene Ausbau des europäischen Binnenmarkts; Letta und Draghi

plädierten unisono für eine aktive europäische Industriepolitik und umfangreiche Investitionen in die europäische Infrastruktur. In beiden Berichten wurden Verbindungen zu den Zielen und Aufgaben der europäischen Kohäsionspolitik hergestellt. Die europäischen Strukturfonds werden als Instrumente erwähnt, um gemeinsame Projekte, zum Beispiel die Dekarbonisierung und Digitalisierung, multinationale Industrieprojekte, gesundheitspolitische Infrastrukturvorhaben oder die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU, zu ermöglichen. Eine besondere kohäsionspolitische Herausforderung, so Enrico Letta, seien Regionen in Entwicklungsfallen, ein Problem, das bereits die Kommission in ihrem 8. Kohäsionsbericht 2022 erkannt hatte.<sup>90</sup> Diese Regionen mit niedriger Produktivität und hoher Arbeitslosigkeit seien ohne europäische Hilfe nicht in der Lage, die ökonomischen Vorteile des Binnenmarkts zu nutzen. Eine erfolgreiche Strategie zur Unterstützung dieser Regionen erfordere die Modernisierung der Kohäsionspolitik im Sinne einer Dynamisierung, bei der neben finanzieller auch substantielle technische Hilfe angeboten werde, um die regionalen Wachstumspotentiale zu heben. Das Europäische Semester zur wirtschaftspolitischen Koordinierung könne dazu dienen, eine solche dynamisierte Kohäsionspolitik kontinuierlich zu evaluieren und auf die jeweiligen territorialen Bedürfnisse anzupassen.

Bereits im Februar 2024 hatte eine von der Europäischen Kommission eingesetzte Expertengruppe zur Zukunft der Kohäsionspolitik ihren Bericht vorgelegt.<sup>91</sup> Auch diese Gruppe kam zu dem Schluss, dass die Kohäsionspolitik angesichts neuer Herausforderungen und Anforderungen weiterentwickelt werden müsse. Die EU verliere im weltweiten Vergleich an ökonomischer Stärke und Wettbewerbsfähigkeit und müsse sich angesichts der globalen Krisen und Kriege neuen Aufgaben stellen. Das Problem regionaler Entwicklungsfallen und die Stadt-Land-Polarisierung verschärften das Phänomen der zu geringen ökonomischen Dynamik in der EU und vergrößerten die regionalen Disparitäten; schließlich führten der weiterhin bestehende Mangel an ökonomischen Chancen

<sup>85</sup> *The Joint Declaration of Ministers Responsible for Cohesion Policy*, Prag, Mai 2024; *Joint Letter of European Regions on the Future of Cohesion Policy*, Brüssel, 31.5.2024.

<sup>86</sup> *Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 23. bis 25. Oktober 2024 in Leipzig, Beschluss, TOP 10 »Föderalismus und Subsidiarität beim EU-Haushalt wahren«*, Oktober 2024.

<sup>87</sup> *95. Konferenz der Europaministerinnen und Europaminister am 12. Juni 2024 in Berlin, TOP 2: Zukunft der Kohäsionspolitik*, 12.6.2024.

<sup>88</sup> *Gemeinsame Stellungnahme des Bundes und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2027*, 12.12.2024, <[www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/stellungnahme-kohaesionspolitik-der-eu-nach-2027.html](http://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/stellungnahme-kohaesionspolitik-der-eu-nach-2027.html)> (Zugriff am 4.3.2025).

<sup>89</sup> Enrico Letta, *Much More Than a Market. Speed, Security, Solidarity, Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for all EU Citizens*, April 2024; Mario Draghi, *The Future of European Competitiveness*, September 2024.

<sup>90</sup> Europäische Kommission, *Kohäsion in Europa bis 2050* [wie Fn. 38].

<sup>91</sup> European Commission, *Forging a Sustainable Future Together: Cohesion for a Competitive and Inclusive Europe*. Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, Februar 2024, <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/how/future-cohesion-policy\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/future-cohesion-policy_en)> (Zugriff am 9.1.2025).

und eine fehlende Inklusion bestimmter Bevölkerungsgruppen in der EU zu sozialer Ausgrenzung und erhöhten die Armutgefährdung. Eine reformierte Kohäsionspolitik müsse deshalb auf die alten und auf die neuen Herausforderungen reagieren; ihr Ziel müsse es sein, die EU wettbewerbsfähiger, nachhaltiger, fairer und resilienter zu machen.<sup>92</sup> Hierfür müsse sie je nach regionalen und lokalen Bedürfnissen angepasste Lösungen konzipieren, also differenzierter und ortsbezogener werden. Bestehende administrative Schwächen und Mängel auf lokaler und regionaler Ebene sollten mit einer Vermehrung und Verbesserung der technischen Hilfe vermindert werden. Auch die bekannten Merkmale der Kohäsionspolitik – die Programmierung der Förderung, der Ansatz der geteilten Mittelverwaltung und das Prinzip der Partnerschaft – sollen bewahrt und eher noch herausgestrichen werden. Diese Grundsätze sollten zugleich verbunden werden mit einer Steigerung der Effizienz durch einen stärker ergebnisbezogenen Ansatz der kohäsionspolitischen Förderung.

## Vier Szenarien für die Weiterentwicklung der Kohäsionspolitik

Aus der breiten Debatte über die Notwendigkeit und über Wege zur Modernisierung der Kohäsionspolitik lassen sich vier Szenarien ableiten.<sup>93</sup>

**1. Das Status-quo-Szenario:** Bei einer Fortsetzung der derzeitigen Kohäsionspolitik und des bestehenden Strukturfonds-Designs mit begrenzten Anpassungen würden die Eckpunkte der Politik weiter Bestand haben. Unverändert wären alle europäischen Regionen Adressaten der Strukturfonds; die Regionen würden eigene Entwicklungsprogramme zur Verwendung der europäischen Fördergelder erstellen, die sich an den gemeinsamen Zielen der EU orientieren würden. Diese Ziele würden in den neuen Rechts-

verordnungen der EU, also einer Dachverordnung für alle Fonds, und in den spezifischen Fondsverordnungen definiert. Die bestehenden wirtschafts-, sozial- und beschäftigungspolitischen ebenso wie die klima- und nachhaltigkeitspolitischen Ziele würden fortgeschrieben; die Prioritäten des Just Transition Fonds würden in die Liste der Förderziele integriert. Damit würde der JTF in den anderen Strukturfonds aufgehen. Neue Ziele, wie ein besonderer Fokus auf die Förderung des sozialen Wohnungsbaus oder die Integration von Geflüchteten würden ebenfalls in die aktualisierte Liste der Förderziele aufgenommen. Ebenso könnten in den Fondsverordnungen Anpassungen vorgenommen werden, um die Flexibilität der Mittelverwendung zu erhöhen. Umschichtungen zwischen den einzelnen Programmen, zwischen den Fonds und gegebenenfalls von einer Region zu einer besonders von einer Krise betroffenen Region würden ebenfalls erleichtert und beschleunigt werden.

Wie bisher blieben alle Regionen in der EU förderfähig und könnten eigene Programme mit Hilfe der europäischen Strukturfonds umsetzen. Als Zeichen der innereuropäischen Solidarität und nach dem Grundsatz der Konzentration der europäischen Fördergelder würde die größte Förderintensität auch weiterhin auf den rückständigsten Regionen der Europäischen Union liegen. Auch die nationale bzw. regionale Kofinanzierung der kohäsionspolitischen Förderprogramme bliebe erhalten, ebenso wie die nach regionalem Wohlstand abgestuften Kofinanzierungssätze. Das Budget der Kohäsionspolitik bliebe mit einem Anteil von rund einem Drittel des EU-Gesamthaushalts weitgehend unverändert.

Die europäische Kohäsionspolitik bliebe weiterhin eine Programmpolitik mit mittel- bis langfristigen regionalen Entwicklungsprogrammen, die prioritär auf Investitionen in den Förderregionen zur Umsetzung gemeinsamer europäischer Ziele ausgerichtet wären. Ebenso würde am Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung festgehalten und damit die Einbindung aller Entscheidungsebenen im europäischen Mehrebenensystem und deren Verantwortlichkeit für die Implementierung der Kohäsionspolitik gefestigt. Das komplexe Kontrollsystem der Mittelverwendung mit einer Vielzahl von Aufsichts- und Prüfinstanzen auf den verschiedenen Ebenen würde nur leicht reformiert, und die Haushaltskontrolle des Europäischen Parlaments über die Verwendung der europäischen Fördergelder bliebe gewährleistet. Die Kosten einer Erweiterung und die kohäsionspolitischen Ausgaben für die Beitrittsländer würden in einer geson-

<sup>92</sup> Siehe auch John Bachtler/Carlos Mendez/Ruth Downes, *Charting a New Course for Cohesion Policy after 2027*, Glasgow/Delft: EoRPA, November 2024 (EoRPA Report 24/3).

<sup>93</sup> Siehe auch Lenka Jančová/Christa Kammerhofer-Schlegel/Marco Centrone, *The Future of EU Cohesion: Scenarios and Their Impacts on Regional Inequalities*, Brüssel: European Parliament, EPRS, Dezember 2024 (Study, PE 762.854); Maria Toptsidou et al., *Cohesion Policy and the Single Market: The Cost of Non-cohesion*, Brüssel: European Committee of the Regions, 2024, doi: 10.2863/151447.

dernten Haushaltsrubrik eingestellt und so zum einen vor Ansprüchen und Forderungen der EU-27 geschützt und zum anderen auf ein Gesamtvolumen gedeckelt. Für die Mitgliedstaaten würden Sicherheitsnetze eingezogen, um Verluste als Folge der Erweiterung zu begrenzen.

**2. Eine gestärkte und aufgewertete Kohäsionspolitik:** Die Kohäsionspolitik und die europäischen Strukturfonds werden in diesem Szenario deutlich aufgewertet und gestärkt. Diese Aufwertung beinhaltet ein erheblich vergrößertes Budget und die Erweiterung der Förderziele; die Grundsätze und die Strukturen der Kohäsionspolitik bleiben jedoch unangetastet. Demnach werden die Strukturfondsgelder auch weiterhin nach dem Prinzip der geteilten Mittelverwaltung ausgezahlt und ihre Verwendung von der Kommission, den Regierungen der Mitgliedstaaten und den regionalen Verwaltungen kooperativ implementiert und kontrolliert. Die Kohäsionspolitik bleibt die zentrale europäische Investitionspolitik auf der Grundlage mittelfristiger regionaler Entwicklungspläne. Der Großteil der europäischen Fördergelder wird für Projekte in den rückständigsten Regionen verwendet, wobei das Förderportfolio um sozial- und umweltpolitische Ziele ausgeweitet wird. Die neuen Förderprioritäten stärken den »Place-based«-Ansatz der Kohäsionspolitik und die regionale Ausrichtung der Programme. Mit einer deutlichen Erhöhung der Gelder für die technische Hilfe, vor allem für die rückständigsten Regionen, sollen Fehler durch unzureichende regionale Verwaltungsstrukturen vermieden und so die Effizienz und Effektivität der europäischen Förderung gesteigert werden.

Die Flexibilität der regionalen Pläne und Programme wird weiter gestärkt, jedoch müssen mögliche Umschichtungen von Fördergeldern auf neue Ziele in erster Linie den Bedürfnissen der Regionen Rechnung tragen. Die Förderregionen erhalten je nach Förderintensität erweiterte Spielräume. So sollen die rückständigsten unter ihnen selbst ihre Investitionsprioritäten definieren und sie lediglich der Kommission zur Genehmigung vorlegen können. Auch die Kommission erhält größere Freiräume durch die Ausweitung der Möglichkeit von pauschalisierten Zahlungen für ausgewählte Förderziele. Die Kohäsionspolitik wird durch die Inkorporation der agrarpolitischen Förderinstrumente aufgewertet; die Förderung des ländlichen Raums, die sogenannte zweite Säule der GAP, verfolgt ohnehin parallele Ziele wie die Strukturfonds und wird in die bestehenden

Strukturfonds EFRE und ESF+ integriert. Insgesamt wird die Kohäsionspolitik zum zentralen Instrument einer gestärkten europäischen Solidarität.

**3. Das Ende der europäischen Kohäsionspolitik:** Die anstehenden Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen nutzt die EU, um ihren Haushalt umfassend zu reformieren. Für die Kohäsionspolitik wird nur noch ein minimales Budget vorgesehen, mit dem die EU eigene kleine Förderprogramme finanzieren kann, die allein von der Kommission verwaltet werden. Die Förderziele werden zwar in einer EU-Verordnung fixiert, es ist aber die Europäische Kommission, die über die konkreten Umsetzungsverfahren, die Mittelverteilung und die Evaluation der Programme entscheidet. Die Generaldirektion Regio der Kommission verwaltet eigenständig diese begrenzten Programme, prüft und genehmigt Förderanträge aus den europäischen Regionen und den Mitgliedstaaten und kontrolliert die Implementierung der Maßnahmen. Die Förderung fokussiert sich auf begrenzte Ziele, wie den Aufbau eines europäischen Wasserstoffnetzes, eines transeuropäischen Netzes von Schnellzügen, oder auf die Unterstützung ausgewählter oder besonders von Krisen betroffener Industriesparten, zum Beispiel der Stahlindustrie auf deren Weg zu einer klimagerechten Transformation.

Die Kohäsionspolitik wird also deutlich zurückgefahren und auf zielgenaue europäische Förderprogramme konzentriert, die keine regionalpolitische Bedeutung mehr haben, sondern vielmehr gesamteuropäische Ziele und Prioritäten verfolgen. Die Definition dieser reduzierten Förderpolitik erfolgt in einer EU-Verordnung, die konkrete Ausgestaltung des Politikbereichs wird jedoch vornehmlich von der Europäischen Kommission übernommen. Das Ziel der innereuropäischen Solidarität wird nicht mehr durch eine Umverteilung von Geldern angesteuert, sondern durch eine möglichst effiziente und erfolgreiche europäische Wirtschaftsförderung und die Steigerung der EU-Wettbewerbsfähigkeit insgesamt.

**4. Eine umfassende und grundsätzliche Reform der europäischen Kohäsionspolitik:** Die letzte umfassende Reform der Kohäsionspolitik erfolgte 1988 und liegt nun rund 35 Jahre zurück; die Strukturen, Instrumente und Ziele der Politik wirken zunehmend anachronistisch und unpassend angesichts der neuen geopolitischen und geoökonomischen Herausforderungen, vor denen die EU steht. Die EU-Kommission

plädiert deshalb dafür, die Politik einer umfassenden Reform zu unterziehen; punktuelle Anpassungen reichen nicht mehr aus.

Die EU nutzt die anstehenden MFR-Verhandlungen und die positiven Erfahrungen mit dem Alternativmodell der Aufbau- und Resilienzfazilität, um die Kohäsionspolitik fundamental neu aufzustellen. Von einer regionalen Förderpolitik soll die Kohäsionspolitik zu einer europäischen Wirtschafts- und Industriepolitik umgestaltet werden. Die neue Kohäsionspolitik folgt dem Performance-based-Budgeting-Ansatz des ARF-Modells und finanziert nicht mehr einzelne Förderprojekte, sondern fokussiert sich auf zwei Schwerpunkte: Strukturreformen und Investitionen. Beide Prioritäten leiten sich aus den jährlichen Berichten und den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters ab. Die Adressaten der reformierten Politik sind die Mitgliedstaaten. Sie müssen keinen Eigenanteil für die Umsetzung der Förderprojekte beitragen. Sie müssen sich allerdings im Zuge des jährlichen Zyklus des Europäischen Semesters gegenüber der Europäischen Kommission jeweils am Ende eines Jahres in einer Vereinbarung zu Reformen und Investitionen für das anstehende Haushaltsjahr verpflichten.

Die neue Förderpolitik folgt also dem jährlichen Zyklus des Europäischen Semesters. Sie muss zwangsläufig flexibler werden und schneller auf neue Herausforderungen und die veränderten wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Semesters reagieren können. Die Strukturfonds werden als Förderinstrumente zwar beibehalten; sie verändern sich jedoch zu reinen Finanzierungsinstrumenten der neuen europäischen Wirtschafts- und Industriepolitik.

Insgesamt wird die Finanzausstattung der Strukturfonds leicht erhöht, um die Reform- und Investitionsbedarfe aller Mitgliedstaaten – der alten wie auch der neu beigetretenen – angemessen mit europäischen Fördergeldern anstoßen oder ganz finanzieren zu können. Die Verteilung der Gelder erfolgt auf der Grundlage einer umfassend revidierten Berechnungsformel, in die neue Indikatoren einfließen: neben makroökonomischen Faktoren, wie der nationalen Schuldenquote und der Zinsbelastung der nationalen Haushalte, sind dies die von der Europäischen Kommission festgestellten Investitionslücken, die Höhe der Kosten von erforderlichen Strukturreformen sowie sozialpolitische und andere Faktoren wie die Armutsquote und das Ausmaß von Langzeitarbeitslosigkeit, Flüchtlingsquoten, die Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes und der Anteil von Erneuerbaren an der

Energieerzeugung. Maßstab für europäische Förderprioritäten ist nicht mehr der Bedarf einer bestimmten Region an Unterstützung bei den mittel- bis langfristigen Konvergenzprozessen, sondern der Bedarf an Unterstützung bei der Umsetzung europäischer Ziele und damit von Projekten, die einen europäischen Mehrwert versprechen. Für die Verwaltung der Fördergelder sind die nationalen Regierungen im Rahmen der europäischen Vorgaben verantwortlich. Sie sind nun die maßgeblichen Ansprechpartner der Europäischen Kommission; je nach Staatsorganisation können die mitgliedstaatlichen Regierungen ihre Regionen in die Förderpolitik einbeziehen. Die Europäische Kommission evaluiert halbjährlich die Umsetzung der nationalen Programme und berichtet im Zuge des jährlichen Zyklus des Europäischen Semesters in einem Sammelreport an den Rat und das Europäische Parlament über die jeweiligen Fortschritte in den Mitgliedstaaten und über die erfolgten Mittelfreigaben.

### Ein Hybrid-Modell für eine modernisierte Kohäsionspolitik

Diese modellhaften Szenarien werden weiterhin die Debatte über die Zukunft der europäischen Kohäsionspolitik strukturieren und mögliche Reformwege abstecken. Mischformen, in denen verschiedene Elemente der vorgestellten Szenarien verbunden werden, erscheinen ebenso möglich. Grundsätzlich sollte jegliche Weiterentwicklung der Kohäsionspolitik jedoch folgende Eckpunkte beachten:

- Eine Einigung auf den nächsten Finanzrahmen der EU und damit zugleich auf eine Reform der Kohäsionspolitik ist nur im Konsens möglich. Als Grundvoraussetzung für diese Verständigung müssen einerseits die Interessen der bisherigen Empfänger von europäischen Strukturfonds an einer Fortführung der Unterstützung beachtet werden; andererseits wird eine Einigung nur möglich sein, wenn auch die Interessen der Nettozahler, die ihre Nettobelastung nicht weiter erhöhen wollen, angemessen berücksichtigt werden. Darüber hinaus müssen sich die Ziele und politischen Prioritäten des Europäischen Parlaments als Organ der europäischen Gesetzgebung in dem Kompromiss niederschlagen. Auch die Regionen in der EU als die eigentlichen Adressaten der kohäsionspolitischen Förderung sollten mit ihren spezifischen Anliegen in die Überlegungen zur Modernisierung der Kohäsionspolitik eingebunden

werden. Ihrer Forderung nach einer Fortsetzung der ortsbezogenen Förderung, der partnerschaftlichen Einbindung in die Planung und Implementierung der Kohäsionspolitik und nach Beteiligung an der Verwaltung der europäischen Fördergelder sollte Rechnung getragen werden. Die Weiterentwicklung der Kohäsionspolitik erfordert insofern eine schwierige und langwierige Suche nach einem Ausgleich der antagonistischen Interessen.

- Die originären und in den europäischen Verträgen verankerten Aufgaben und Ziele der europäischen Kohäsionspolitik sollten nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Der Fortbestand der Strukturfonds ist in den europäischen Verträgen ebenso vorgegeben wie die regionale Dimension der europäischen Förderpolitik. Die integrationspolitische Bedeutung der Kohäsionspolitik als bewährtes und sichtbares Zeichen innereuropäischer Solidarität geht dabei weit über das rein Ökonomische hinaus. Die Kohäsionspolitik ermöglicht mit ihrem partnerschaftlichen Ansatz die Mitwirkung der Regionen im europäischen Integrationsprozess und macht zugleich den Unionsbürgerinnen und -bürgern die Vorteile der europäischen Integration unmittelbar vor Ort sichtbar. Sie fördert somit nicht nur die ökonomische und soziale Kohäsion, sondern auch den politischen und ideellen Zusammenhalt.
- Die Anerkennung der gewachsenen langfristigen und strukturellen Bedeutung der Kohäsionspolitik darf jedoch nicht zu ihrem Stillstand oder einer Blockade führen. Der schleichende Funktionswandel des Politikfelds zu einem Finanzierungsinstrument für konjunkturpolitische Impulse und Fördermaßnahmen, zur Umsetzung von Struktur reformen im Rahmen des Europäischen Semesters sowie genereller wirtschafts-, sozial- und klimapolitischer Ziele hat offengelegt, dass die EU derzeit über unzureichende Mechanismen verfügt, um die Angleichung der nationalen Wirtschaftspolitiken und die dafür erforderlichen Struktur reformen in den Mitgliedstaaten durchsetzen zu können.
- Auch die Nutzung der Strukturfonds für kurzfristige Reaktionen der EU auf externe Krisen unterstreicht die Notwendigkeit, dass die EU über ein flexibel einsetzbares und auf unerwartete Bedarfe ausgerichtetes Instrumentarium verfügen sollte. Ob die Strukturfonds jedoch die geeigneten Mittel sind, um diese konjunkturpolitischen Ziele und Krisenbewältigungsaufgaben zu übernehmen, ist fraglich.

- Schließlich muss der nächste EU-Haushalt und die reformierte Kohäsionspolitik auf eine mögliche Erweiterung vorbereitet werden. Insbesondere die Aufnahme der Ukraine macht weitreichende Reformen der Kohäsionspolitik erforderlich, um die absehbar immens hohen Folgekosten schultern zu können. Dabei dürfen einerseits die Hoffnungen der Beitrittsländer auf europäische Unterstützung für die Modernisierung ihrer Volkswirtschaften und Gesellschaften nicht enttäuscht werden. Andererseits müssen jedoch auch die Erwartungen der heutigen EU-Mitgliedstaaten auf eine Fortführung der kohäsionspolitischen Förderprogramme als Zeichen der innereuropäischen Solidarität berücksichtigt werden. Zumindest die Aufnahme der Westbalkan-Staaten muss mit dem nächsten MFR und einer reformierten Kohäsionspolitik in der nächsten Förderperiode möglich sein.

Werden diese Elemente als Eckpunkte der anstehenden Verhandlungen über die Reform der Kohäsionspolitik berücksichtigt, könnte eine Kompromisslösung auch auf einer Variante basieren, bei der Merkmale und Grundsätze der bestehenden Kohäsionspolitik mit den beschriebenen Reformbausteinen verbunden werden – ein Hybrid-Modell. In diesem Szenario wird an den in den EU-Verträgen festgeschriebenen Aufgaben der Kohäsionspolitik und der Strukturfonds festgehalten, also der Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Verringerung ökonomischer Disparitäten zwischen den Regionen in der EU.

Die Kohäsionspolitik sollte sich angesichts der begrenzten finanziellen Ressourcen auf ihre ursprüngliche Kernaufgabe konzentrieren, die rückständigsten Regionen in der Europäischen Union beim Strukturwandel mit langfristigen Entwicklungsprogrammen zu unterstützen, um die Wohlstandsunterschiede zu verringern und den betroffenen Regionen zu ermöglichen, zum Durchschnitt der EU aufzuschließen. Hierfür wird eine Konzentration der Fördergelder auf jene Regionen erforderlich sein, deren BIP pro Kopf niedriger ist als 75 Prozent des EU-Durchschnitts. Um den spezifischen Investitionsbedarf für diese Regionen, die derzeit in Süd- sowie Mittel- und Osteuropa liegen, abzuschätzen und auf die jeweiligen Bedürfnisse vor Ort anpassen zu können, wird es unumgänglich sein, die Regionen in die Erstellung, Abwicklung und Bewertung der sie betreffenden Programme und Pläne eng einzubinden. Der Grundsatz der Partnerschaft, der Ansatz der geteilten Mittelverwaltung, eine geringe

Kofinanzierung mit eigenen Finanzmitteln und damit eine gewisse *ownership* und Verantwortlichkeit für die erfolgreiche und effiziente Umsetzung der Fördermaßnahmen sollten also auch weiterhin als Leitlinie für diese Art Förderung gelten.

Die integrationspolitische Funktion der Kohäsionspolitik kann angesichts der bevorstehenden Erweiterung der EU um neue Mitglieder mit großen Entwicklungsdefiziten und in Anbetracht der diversen geopolitischen und geökonomischen Herausforderungen mit jeweils immensen finanziellen Belastungen für den EU-Haushalt nicht mehr gewährleistet werden, indem an den bestehenden Strukturen und Aufgaben des Politikfelds einfach festgehalten wird und die Finanzausstattung gleichbleibt. Die EU benötigt ebenso angemessene Instrumente, um die notwendigen Strukturreformen in den Mitgliedstaaten anzustoßen und zu unterstützen. Die Ausweitung der kohäsionspolitischen Aufgaben in den letzten beiden Dekaden und die Nutzung der Strukturfonds für konjunktur- und krisenpolitische Maßnahmen in der EU werfen die Frage auf, ob die europäische Kohäsionspolitik und die Strukturfonds die richtigen Instrumente sind, um als Hebel für die Fortführung dieser auf Reformen ausgerichteten Politik zu dienen. Die Europäische Kommission hatte bereits 2018 einen Vorschlag für ein Reformhilfeprogramm vorgelegt.<sup>94</sup> Für die betroffenen Mitgliedstaaten wollte sie konkrete und auf deren spezifische Erfordernisse zugeschnittene Umsetzungsprogramme vorschlagen. Die europäischen Strukturfonds mit ihren auf lange Zeiträume konzipierten und auf Investitionen konzentrierten regionalen Entwicklungsprogrammen scheinen nicht geeignet, um den Bedarf an schnell und flexibel einsetzbaren Finanzmitteln für konjunkturpolitische Impulse und kurzfristige europäische Reaktionen bei externen Krisen decken zu können.

Die wohlhabenderen Regionen in der EU benötigen in der Regel keine europäische Hilfe bei der Finanzierung ihrer Investitionen in die Infrastruktur oder ihrer beschäftigungspolitischen Maßnahmen. Sie bedürfen vielmehr einer stärkeren europäischen Koordinierung und einer Fokussierung der nationalen und regionalen Wirtschafts-, Investitions- und Beschäftigungspolitiken auf EU-gemeinsame Ziele. Die europäischen Volkswirtschaften sollten bei ihren Anstrengungen unterstützt werden, sich an die klimapolitischen und

digitalen Herausforderungen und an den demografischen Wandel in ihren Gesellschaften anzupassen. Auch die wohlhabenderen Regionen in der EU müssen indes weiterhin zielgerichtete Fördermaßnahmen beziehen, um beispielsweise Infrastrukturlücken zu beheben, um die Transformation einzelner Sektoren voranzubringen oder besondere europäische Ziele erreichen zu können. Die Europäische Kommission legt in ihrem jährlichen Wachstumsbericht im Rahmen des Europäischen Semesters ohnehin Vorschläge für wirtschaftspolitische Maßnahmen und notwendige Reformen in den Mitgliedstaaten vor. Diese Form der wirtschaftspolitischen Koordinierung könnte vertieft werden, indem die Reformvorschläge weiter konkretisiert und auf die wohlhabenderen Regionen ausgedehnt werden. Die so konzipierten Fördermaßnahmen sollten sowohl in ihrer Zielsetzung als auch in ihrem Finanzumfang auf einzelne Regionen, spezifische Sektoren in einer Strukturkrise oder besondere europäische Agendapunkte begrenzt werden. Um solche begrenzten EU-Programme oder die Durchführung punktgenauer Maßnahmen umsetzen zu können, könnte die EU auf frühere kohäsionspolitische Instrumente zurückgreifen. Mit sogenannten integrierten Programmen oder Gemeinschaftsinitiativen wurde in den 1980er Jahren versucht, mittel- bis langfristige regionale Entwicklungsprogramme mit kurzfristigeren Erfordernissen zu verknüpfen. Diese Initiativen, wie zum Beispiel die Integrierten Mittelmeerprogramme, dienten der Bekämpfung von Entwicklungsproblemen, die von den regionalen Programmen nicht erfasst und bearbeitet werden konnten.<sup>95</sup> Denkbar wäre auch ein Rückgriff auf sogenannte Gemeinschaftsinitiativen, mit denen die EU auf einen aktuellen Handlungsbedarf oder auf Anpassungsschwierigkeiten in bestimmten Branchen reagierte. Beispiele hierfür sind die Initiativen Retex in der Textilindustrie, Resider in der Stahlindustrie oder Konver, ein Projekt, mit dem in den neunziger Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges Abrüstungsprozesse abgedeckt werden sollten. Analoge Programme könnten eine Konzentration der Fördergelder auf ausgewählte Regionen, die nach zuvor von der EU-Kommission festgelegten Kriterien ermittelt würden, sowie auf

<sup>94</sup> Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung zur Aufstellung des Reformhilfeprogramms*, COM (2018) 391 final, Brüssel, 31.5.2018.

<sup>95</sup> Rat der Europäischen Union, *Verordnung (EWG) 2088/85 über die integrierten Mittelmeerprogramme*, Brüssel, 23.7.1985. Siehe auch Bruno de Witte, *The Integrated Mediterranean Programmes in the Context of Community Regional Policies*, Florenz: European University (EUI), 1990 (EUI Working Papers in Law 90/8).

spezifische Sektoren ermöglichen, die sich in einer besonderen Krisensituation befinden.

Grundsätzlich würde die Rolle der Kommission bei der Formulierung der Ziele und Vorgaben und bei der Implementierung der Programme und Initiativen gestärkt. Beispiele für solche begrenzten Förderziele könnten die Regionen in einer Entwicklungsfalle sein, die gemeinsam mit der Kommission spezifische Förderprogramme erarbeiten könnten. Mit Hilfe dieser oder ähnlicher Instrumente könnte die Kommission versuchen, die Umsetzung gemeinsamer wirtschaftspolitischer Ziele und Prioritäten mit der Förderung spezifischer Adressaten (z. B. eine Branche, besondere Regionen) zu verknüpfen, um einen genau definierten wirtschafts-, sozial- oder nachhaltigkeitspolitischen Mehrwert zu erwirken.

Die Implementierung solcher Programme könnte nach dem Performance-based-Budgeting-Ansatz erfolgen. In bilateralen Abkommen zwischen der Europäischen Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat würden konkrete Umsetzungsvorgaben mit Zielen und Zwischenzielen fixiert, bei deren Erreichen die Kommission zuvor vereinbarte Finanzhilfen auszahlen würde. Die Kommission verfügt mit diesem Ansatz erstmals über einen zumindest auf den ersten Blick durchaus wirksamen Hebel, um notwendige Strukturreformen in den Mitgliedstaaten durchzusetzen. Ob diese Reformen jedoch nachhaltig sind und zu dauerhaften wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Veränderungen führen, bleibt abzuwarten.

Im Kern sollte eine modernisierte Kohäsionspolitik also an den bewährten Prinzipien der Förderung auf der Grundlage langjähriger und partnerschaftlicher Entwicklungsprogramme festhalten und sich auf die rückständigsten Regionen mit hohem Investitionsbedarf konzentrieren. Zugleich sollte die Neukonzeption dieses Politikfelds dazu genutzt werden, um ein geeignetes Instrumentarium *außerhalb* der Kohäsionspolitik zu schaffen. Mit diesem neuen Instrumentarium sollten die über die Ziele der Konvergenz und Kohäsion hinausreichenden und eher grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Aufgaben der EU finanziert werden, also vor allem die Reaktion auf geopolitische Krisen und die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Transformation ihrer Volkswirtschaften und bei der Umsetzung notwendiger Struktur-reformen.

Ein Umbau der Kohäsionspolitik in eine »Alles ist möglich«-Politik würde sie jedoch überfordern und zu frustrierenden Ergebnissen und somit zwangsläufig zu Enttäuschungen auf allen Seiten führen.

## Abkürzungen

AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ARF	Aufbau- und Resilienzfazilität
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CARE	Cohesion Action for Refugees in Europe
CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)
CRII	Coronavirus Response Investment Initiative
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EoRPA	European Regional Policy Research Consortium
EPC	European Policy Centre (Brüssel)
EPRS	European Parliamentary Research Service
ESF	Europäischer Sozialfonds
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FIAF	Europäisches Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
IW	Institut der deutschen Wirtschaft (Köln)
JTF	Just Transition Fonds (Fonds für den gerechten Übergang)
KF	Kohäsionsfonds
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
NGEU	Next Generation EU
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Paris)
PBB	Performance-based Budgeting
REACT-EU	Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe



