

# Regional- und Kohäsionspolitik

Julia Bachtrögler-Unger

Das europäische Politikgeschehen war im vergangenen Jahr zutiefst vom Umgang mit den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie geprägt.<sup>1</sup> Im Bereich der Regional- und Kohäsionspolitik wurden rasch Maßnahmen zur Anpassung der bestehenden Programme und einer flexibleren Zurverfügungstellung von Fördermitteln zur Krisenbewältigung initiiert sowie die bestehenden Förderinstrumente durch das REACT-EU-Paket („Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas“) aufgestockt. Auch der Abschluss der Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 und die entsprechende Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rats der EU im Dezember 2020 waren hier von großer Bedeutung. Per 24. Juni 2021 wurden die Regulierungen zur Umsetzung der Regional- und Kohäsionspolitik 2021–2027 verabschiedet. Die gleichzeitige Notwendigkeit der teils angepassten Fortführung der Programme des MFR 2014–2020, der Vorbereitung und Programmierung des neuen MFR 2021–2027 und des Covid-19-Aufbaupakets NextGenerationEU (NGEU)<sup>2</sup> dürften für die zuständigen Behörden wesentliche Herausforderungen und Abstimmungserfordernisse mit sich bringen.

## Umsetzung der operationellen Programme des MFR 2014–2020

Im MFR 2014–2020 wurden der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Kohäsionsfonds (KF) als Teile der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) geführt, wozu darüber hinaus der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) und die Youth Employment Initiative (YEI) gezählt wurden. Die Europäische Kommission stellt Daten zum Fortschritt der Implementierung der entsprechenden Programme anhand des Anteils der erfolgten Förderzusagen beziehungsweise der bereits ausbezahlten öffentlichen Mittel an der Summe der geplanten Kosten (teilweise inklusive privater Mittel) zur Verfügung. Demnach war am 31. Dezember 2020 über die Zuweisung von 99 Prozent der geplanten Mittel für ESF-Projekte (120,8 Mrd. Euro) entschieden worden. Im Falle des EFRE (geplante Finanzierungskosten von 277,8 Mrd. Euro) und des KF (72,7 Mrd. Euro) war Ende 2020 gar die Verwendung von 109 Prozent beziehungsweise 116 Prozent der geplanten Summen beschlossen worden, was gerade gegen Ende der Programmperiode oft gängige Praxis ist, um etwaige Rückbuchungen oder Projektausfälle und damit potentiell ungenutzte Fördermittel zu vermeiden.<sup>3</sup>

---

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

3 Siehe dazu die von der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellten Informationen (FAQ), einschließlich Daten, zur Implementierung der Programme im MFR 2014–2020: Europäische Kommission: ESIF 2014–2020 Finance Implementation Details, abrufbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-Finances/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52> (letzter Zugriff: 10.8.2021).

Während die Selektion der geförderten Vorhaben damit weit fortgeschritten beziehungsweise weitgehend abgeschlossen war, hinkte die tatsächliche Auszahlung der Mittel – und damit vermutlich auch der Abschluss der kofinanzierten Projekte – spürbar hinterher: Per 31. Dezember 2020 war nur jeweils etwas mehr als die Hälfte der geplanten EFRE-, ESF- und KF-Finanzierungskosten verausgabt. Wenngleich die Auszahlung der zugesagten Mittel durch die Förderungsempfängerinnen und -empfänger bis zu drei Jahre nach Erhalt eines Finanzierungsvorschusses beantragt werden kann,<sup>4</sup> dürfte damit zum Ende der Förderperiode hin für die abwickelnden Stellen ein nicht unbeträchtlicher Aufwand mit dem Abruf aller Fördermittel und dem Abschluss der Programme verbunden sein.

Die Daten der Europäischen Kommission erlauben in diesem Zusammenhang eine Auswertung der Implementierung von EFRE-, ESF- und KF-Programmen (inkl. YEI) nach Mitgliedstaat und thematischem Ziel:<sup>5</sup> Die konkrete Zuweisung der geplanten (öffentlichen) Mittel war Ende 2020 in den meisten Ländern vollständig entschieden. Eine vergleichsweise große Lücke zwischen Plan und Finanzierungszusagen gab es allerdings noch in Irland (beschlossen war dort die Verwendung von 84 Prozent der geplanten Mittel). In Malta (93 Prozent), Schweden, Bulgarien und Italien (jeweils 95 Prozent) war die Verteilung der Mittel für spezifische Vorhaben ebenfalls noch nicht abgeschlossen. Bezüglich des Fortschritts in der Auszahlung der Mittel (im Regelfall per 31. Dezember 2020 oder früher) waren die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten noch um einiges beträchtlicher: Zum einen waren in Spanien (38 Prozent), Rumänien (41 Prozent), in der Slowakei (43 Prozent), Belgien und Kroatien (jeweils 46 Prozent), in Italien, dem Vereinigten Königreich (jeweils 48 Prozent) und Dänemark (49 Prozent) weniger als die Hälfte der geplanten Kosten ausbezahlt worden, ebenso in Programmen der „Europäischen Territorialen Zusammenarbeit“ (48 Prozent). Dagegen waren die Anteile der abgerufenen Mittel in den Niederlanden (74 Prozent) sowie – mit einigem Abstand – in Finnland (65 Prozent) und Litauen (63 Prozent) am höchsten. In Deutschland beliefen sich die Finanzierungszusagen für konkrete Projekte Ende 2020 auf 105 Prozent der geplanten Mittel, 60 Prozent derselben waren bereits ausbezahlt worden.

Mit dem MFR 2014–2020 gewann das thematische Ziel der Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation – auch im Zusammenhang mit dem Erfordernis der Entwicklung von regionalen bzw. nationalen Strategien intelligenter Spezialisierung – maßgeblich an Bedeutung. So war etwa beinahe ein Fünftel der EFRE-Fördermittel für den Bereich Forschung und Innovation veranschlagt; per 31. Dezember 2020 war die Entscheidung über deren Verwendung (mehr als) abgeschlossen sowie 46 Prozent davon ausbezahlt. Mit Abstand am höchsten war der Anteil der bereits erfolgten Auszahlungen an den EFRE-Plansummen beim thematischen Ziel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (65 Prozent), am geringsten beim thematischen Ziel Umweltschutz und Ressourceneffizienz (38 Prozent).

---

4 Art. 131 Abs. 5 in Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 (Dachverordnung), in: Amtsblatt der EU L34/320, 20.12.2013.

5 Europäische Kommission: Überblick Kohäsionspolitik 2014–2020, abrufbar unter: [https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020\\_cohesion\\_overview](https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020_cohesion_overview) (letzter Zugriff: 10.8.2021).

## Beitrag der Kohäsionspolitik zur Bewältigung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Die Covid-19-Pandemie verbreitete sich gegen Ende des ersten Quartals 2020 in den EU-Mitgliedstaaten, wobei sich sowohl das Ausmaß der Gesundheitskrise als auch die Maßnahmen zur Verhinderung der weiteren Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus in den einzelnen Ländern – vor allem in der Anfangsphase – deutlich voneinander unterschieden. Unter anderem führte die unterschiedlich starke Betroffenheit verschiedener Wirtschaftssektoren von den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie in Kombination mit heterogenen Wirtschaftsstrukturen zu erheblichen regionalen Unterschieden der ökonomischen (und sozialen) Auswirkungen der Pandemie. So kam es etwa in Regionen mit einer hohen Bedeutung international orientierter distributiver Dienstleistungen, darunter der Tourismus, zu einem besonders kräftigen Wirtschaftseinbruch.<sup>6</sup> Auch aus diesem Grund erscheint die kurzfristige europapolitische Reaktion unter Berücksichtigung der territorialen Dimension unabdinglich, was im Folgenden auch für die Sicherstellung einer nachhaltigen Erholung – unter Berücksichtigung der ökologischen und digitalen Transformation – gilt.

Die regionalpolitische Reaktion der Europäischen Union umfasste die Investitionsinitiative (CRII) sowie die Investitionsinitiative Plus (CRII+), die unter anderem eine flexible Umschichtung von regional- und kohäsionspolitischen Mitteln sowie deren rasche Mobilisierung erlaubten, um nötige Investitionen in die Gesundheitssysteme oder andere besonders stark von den Auswirkungen der Pandemie betroffene Bereiche zu ermöglichen. Diesen bereits im April 2020 implementierten Initiativen folgte im Juni 2020 das REACT-EU Paket, das über die Programme der Regional- und Kohäsionspolitik des MFR 2014–2020 sowie den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD) für die Jahre 2020 und 2021 zusätzlich 50,6 Mrd. Euro zur Verfügung stellte. Als Teil des europäischen Aufbauplans (NGEU) soll REACT-EU als Schnittstelle zwischen den Bestrebungen zur Bewältigung der akuten Auswirkungen der Pandemie und der längerfristigen Erholung fungieren, wobei die zentralen Ziele der EU, vor allem der Klimaschutz<sup>7</sup>, besondere Berücksichtigung erfahren sollen.<sup>8</sup>

Bis zum 30. Juni 2021 wurden im Rahmen der beiden Investitionsinitiativen bestehende Regional- und Kohäsionsfördermittel von 7,3 Mrd. Euro für den Gesundheitssektor sowie von 3,6 Mrd. Euro für den Unternehmenssektor freigemacht. Zudem waren zu diesem Zeitpunkt – gemeinsam mit weiteren Umschichtungen im ESF – 4,1 Mrd. Euro an Direktzahlungen zum Erhalt von Beschäftigung und zur Förderung stark betroffener Personengruppen getätigt worden.<sup>9</sup> Von rund 40 Mrd. Euro, die im Zuge des REACT-EU

---

6 Kai Böhme/Flavio Besama: Understanding the territorially diverse implications of Covid-19 policy responses, in: Spatial Foresight Brief 13/2020,; Stefan Böhme/Carola Burkert/Jeanette Carstensen/Lutz Eigenhüller/Annekatrien Niebuhr/Duncan Roth/Georg Siegl/Doris Wiethölter: Die Bedeutung der regionalen Wirtschaftsstruktur für die Arbeitsmarkteffekte der Corona-Pandemie: Eine erste Einschätzung, in: IAB-Forschungsbericht 15/2020; Julia Bachtrögl et al.: Regionale Unterschiede der ökonomischen Betroffenheit von der aktuellen COVID-19-Krise in Österreich, in: WIFO Working Papers 597/2020.

7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Umwelt- und Klimapolitik“ in diesem Jahrbuch.

8 Europäische Kommission: REACT-EU – Fostering crisis repair and resilience, abrufbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/REACT-EU-Fostering-crisis-repair-and-resilience/26d9-dqzy> (letzter Zugriff: 10.8.2021).

9 Aktuelle Informationen zu den Aktivitäten im Zuge der Investitionsinitiativen (CRII und CRII+) siehe: Europäische Kommission: European Structural and Investment Funds – Coronavirus Dashboard: EU Cohesion Policy Response to the Crisis, abrufbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r> (letzter Zugriff: 10.8.2021).

Pakets für 2021 zur Allokation bereitstehen, war zum letztverfügbaren Stand über mehr als 22 Mrd. Euro entschieden worden.<sup>10</sup> Der Löwenanteil kommt dabei mit jeweils mehr als einem Viertel der zur Verfügung gestellten Mittel Italien und Spanien zugute, gefolgt von Frankreich mit 8 Prozent.

### **Regional- und Kohäsionspolitik ab 2021**

Berücksichtigt man sowohl das als Reaktion auf die Covid-19-Krise ins Leben gerufene, 750 Mrd. Euro umfassende Aufbauminstrument NGEU als auch den MFR 2021–2027 von 1.074,3 Mrd. Euro, ist der langfristige Haushalt der EU ab 2021 (zu Preisen von 2018) der größte in der Geschichte der Europäischen Union.<sup>11</sup> Die Regional- und Kohäsionspolitik bildet, gemessen an der den Zielen „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ und „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ zugewiesenen Budgetsumme (378 Mrd. Euro<sup>12</sup>), mit einem Anteil von rund einem Drittel wie in den früheren Budgetperioden weiterhin den zweitgrößten Posten im MFR. Dieser Betrag wird über den EFRE, den ESF Plus (ESF+), den KF sowie den Fonds für einen gerechten Übergang („Just Transition Fund“, JTF) verteilt. Damit soll nicht nur in die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Stärkung der (ökonomischen) Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Regionen und die Verbesserung der Lebensqualität der EU-Bürgerinnen und -Bürger investiert, sondern auch ein verstärkter Beitrag zur Erreichung von Klimaneutralität bis 2050 (Umsetzung des Europäischen Grünen Deals) – und einem Ausgleich der regional unterschiedlichen Betroffenheit von entsprechenden Maßnahmen – geleistet werden.

Eine Neuerung gegenüber der Vorperiode ist, dass im MFR 2021–2027 gemäß Art. 5 Abs. 1 der am 24. Juni verabschiedeten Verordnung 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>13</sup> nunmehr fünf politische Ziele (PZ) für die Verteilung der Mittel des EFRE, ESF+, KF und EMFAF maßgeblich sind:

- 1) ein wettbewerbsfähigeres und intelligenteres Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels und der regionalen IKT-Konnektivität;
- 2) ein grünerer, CO<sub>2</sub>-armer Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-neutralen Wirtschaft und einem widerstandsfähigen Europa durch die Förderung von sauberen Energien und einer fairen Energiewende, von grünen und blauen Investitionen, der Kreislauf-

---

10 Europäische Kommission: European Structural and Investment Funds - REACT EU available vs decided amounts, abrufbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/REACT-EU-available-vs-decided-amounts/xrff-3esu> (letzter Zugriff: 12.8.2021).

11 Julia Bachtröglger-Unger et al.: Der europäische COVID-19-Aufbauplan, in: WIFO-Monatsberichte 4/2021.

12 Für eine Übersicht über den beschlossenen MFR 2021–2027 sowie NGEU siehe: Europäische Kommission: Was ist neu im EU-Haushalt 2021–2027?, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_de) (letzter Zugriff: 10.8.2021). Die Zahlen zur Regional- und Kohäsionspolitik sind einer detaillierten Übersicht über die Mittelzuweisungen entnommen, abrufbar unter: Europäische Kommission: European Structural and Investment Funds – 2021–2027 Cohesion policy EU budget allocations, abrufbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y/> (letzter Zugriff: 10.8.2021).

13 Gemeinsame Bestimmungen für den EFRE, den ESF+, den KF, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF) 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. Diese und die fondsspezifischen Regulierung für den MFR 2021–2027 sind hier abrufbar: Europäische Kommission: Cohesion Policy legislation 2021–2027, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/legislation/regulations/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/regulations/) (letzter Zugriff: 10.8.2021).

- wirtschaft, des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und des Risikomanagements sowie der nachhaltigen städtischen Mobilität;
- 3) ein stärker vernetztes Europa durch die Steigerung der Mobilität;
  - 4) ein sozialeres und inklusiveres Europa durch die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte;
  - 5) ein bürgernäheres Europa durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung aller Arten von Gebieten und lokalen Initiativen.

Konkrete Vorgaben zur thematischen Konzentration der Mittel (wahlweise auf einzelstaatlicher oder regionaler Ebene) verdeutlichen die Schwerpunktsetzung auf die Ziele des Europäischen Grünen Deal: In allen Regionen beziehungsweise Mitgliedstaaten müssen mindestens 30 Prozent der EFRE-Mittel dem PZ 2 einer „grüneren“ EU gewidmet sein.<sup>14</sup> Da die anvisierte Energiewende die Wirtschaft in Regionen, in denen mitunter der Kohleabbau eine zentrale Rolle spielt, deutlich stärker betreffen wird, wurde zudem der Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) ins Leben gerufen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt wie in der Vorperiode auf der Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels in allen europäischen Regionen (PZ 1). Zusätzlich zur Vorgabe der Zuweisung von 30 Prozent der EFRE-Mittel für das PZ 2 sollen demnach in (gemessen an ihrem Pro-Kopf-Einkommen beziehungsweise Bruttonationaleinkommen) stärker entwickelten Regionen oder Mitgliedstaaten mindestens 85 Prozent aller EFRE-Mittel den Politischen Zielen 1 und 2 zugewiesen werden. In den übrigen Gebieten sind zumindest 40 Prozent (Übergangsregionen) beziehungsweise 25 Prozent (in schwach entwickelten Regionen/Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen/Bruttonationaleinkommen unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts) der EFRE-Mittel dem PZ 1 zuzuweisen. Um den Mehrwert des EU-Budgets zu steigern, sollen die zur Verfügung gestellten Mittel im Sinne der regional gültigen Strategie der intelligenten Spezialisierung (im MFR 2021–2027 als „thematische grundlegende Voraussetzung“ für den Mittelabruf aus EFRE, ESF+ und KF unter PZ 1 gelistet) verteilt werden, das heißt unter Berücksichtigung von regionalen Stärkefeldern und Chancen sowie unter Miteinbeziehung von lokalen Stakeholdern. Dazu sollen im MFR 2021–2027 verstärkt Synergien zwischen Regionalförderungen und etwa Horizont Europa-Projektfinanzierungen angeregt und vereinfacht werden. Zudem sollen interregionale Innovationsinvestitionen den Erfolg von Forschungsaktivitäten und die regions- und länderübergreifende Vernetzung relevanter Akteurinnen und Akteure fördern.

### **Ausblick**

Die Einigung auf den MFR 2021–2027 vor dem Hintergrund des Europäischen Grünen Deals und auf den NGEU-Aufbauplan zur Förderung der Erholung der europäischen Wirtschaft nach der Covid-19-Krise deutet auf eine weitgehende Kooperationsbereitschaft der EU-Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Bewältigung großer Herausforderungen hin. Hinsichtlich der Umsetzung der Regional- und Kohäsionspolitik in den nächsten Jahren bleibt abzuwarten, ob sich die Vorbereitungen für die Implementierung der operationellen Programme 2021–2027 durch den zeitgleichen – und aufgrund des kürzeren Zeitrahmens wahrscheinlich oft vorgezogenen – Abruf der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität

---

14 Art. 4 Abs. 7 der Verordnung (EU) 2021/1058 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, in: Amtsblatt der EU L 231/60, 30.6.2021.

verzögern werden. Wenngleich letztere an sich kein Kohäsionsziel verfolgt, sollen neben kurzfristigen Reaktionen auf die Covid-19-Krise auch strukturelle Reformen auf Basis nationaler Aufbau- und Resilienzpläne finanziert werden. Die Abstimmung mit beziehungsweise die Abgrenzung zu kohäsionspolitischen Programmen könnte daher eine Herausforderung darstellen.<sup>15</sup>

### **Weiterführende Literatur**

John Bachtler et al.: Will Cohesion Policy recover from COVID?, in: EoRPA Report 3/2020, Oktober 2020, abrufbar unter: [https://strathprints.strath.ac.uk/75508/1/Bachtler\\_etal\\_EoRPA\\_2020\\_Will\\_cohesion\\_policy\\_recover\\_from\\_Covid.pdf](https://strathprints.strath.ac.uk/75508/1/Bachtler_etal_EoRPA_2020_Will_cohesion_policy_recover_from_Covid.pdf) (letzter Zugriff: 12.8.2021).

David Bailey et al.: Regions in a time of pandemic, in: *Regional Studies* 54/2020, 10.8.2020, S. 1163–1174.

---

15 Für rezente Einschätzungen dazu siehe etwa John Bachtler/Viktoriya Dozhdeva: The Recovery and Resilience Fund: Economic stimulus at the expense of territorial cohesion? [Blog], EPRC blog, 2.6.2021, abrufbar unter: <https://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:5d6269d3-84d2-458d-b9dd-bf14a030db19/RRF%20Blog%20-%20final.pdf> (letzter Zugriff: 10.8.2021); Center for European Policy Studies: Recovery and Resilience Monitor, abrufbar unter: <https://rrfmonitor-ceps.eu/homepage> (letzter Zugriff 27.8.2021).