Regional- und Kohäsionspolitik

Julian Dörr

Wie wohl wenig andere EU-Politikfelder durchlief die Kohäsionspolitik seit ihrem Bestehen einen erheblichen Wandel, der durch die Reaktion auf die Covid-19-Pandemie noch einmal verstärkt wurde. Seit ihrer Schaffung in den 1970er Jahren erfuhr die Regional- und Strukturpolitik eine zunehmende Aufwertung – die jedoch bis heute im paradoxen Gegensatz zu ihrer öffentlichen Bekanntheit steht.[1]

Der Bedeutungszuwachs der Kohäsionspolitik zeigt sich erstens an ihrer steigenden quantitativen Ausstattung. So entfallen im gegenwärtigen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU 2021–2027, rund 31 Prozent (330 Mrd. Euro) der gesamten Haushaltsmittel auf dieses Politikfeld – ähnlich viel, wie auf die europäische Agrarpolitik.[2] Hierbei wuchs der Etat für die Kohäsionspolitik stetig an: Im Jahr 1976 betrug der Anteil der Kohäsionsmittel an den Gesamtausgaben lediglich rund 8 Prozent und verzeichnete v. a. in den letzten Finanzperioden einen deutlichen Zuwachs.[3] Zweitens zeigt sich ihr Stellenwert in qualitativer Hinsicht. Denn der politische Anspruch und Gestaltungswille der Europäischen Kommission schlägt sich insbesondere in der Regional- und Strukturpolitik nieder. Der Aufgaben- und Anwendungsbereich des Politikfeldes nahm in einem Maße zu, dass von einer Hinwendung zu einer europäischen „informellen Wirtschaftspolitik" gesprochen werden kann.

Will man die heutige Ausrichtung der Kohäsionspolitik und ihre dynamische Anpassungsfähigkeit an Krisen und politische Agenden verstehen, sollte zunächst der Blick auf die vergangenen Phasen gerichtet werden.

Die Entwicklung einer Nischenpolitik und eines zentralen EU-Instruments

Die Bedeutung der Regional- und Strukturpolitik als Instrument zur Verwirklichung des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhaltes" (EUV, Art. 3 Abs. 3) zeigt sich in ihrer primärrechtlichen Verankerung. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) als Kerninstrument dieses Politikfeldes soll „durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Union" (AEUV, Art. 176) beitragen. Das Grundprinzip der Kohäsionspolitik ist es somit, aus ökonomischen und sozialen Motiven in den Markt zu

1 Die europäische Kohäsionspolitik wird in großen Teilen der Öffentlichkeit wenig wahrgenommen. So geben nur 41 Prozent der EU-Bevölkerung an, dass sie durch die Kohäsionspolitik mitfinanzierte Projekte in ihrer Nachbarschaft kennen. Insbesondere hängt die Sichtbarkeit mit dem Umfang der geförderten Projekte in einem Land zusammen: Während in den Hauptempfängerregionen die Kohäsionspolitik relativ bekannt ist, so nimmt der Wert in den vergleichsweise wohlhabenden EU-Mitgliedstaaten rapide ab; Europäische Kommission: Flash Eurobarometer 497: Citizens' awareness and perception of EU regional policy, 2021.

2 Margit Schratzenstaller: Stagnierender Mehrjähriger Finanzrahmen trotz zunehmender Herausforderungen, in: Wirtschaftsdienst 2/2021, S. 82–87.

3 Julian Dörr: Die Bedeutung der Kohäsionspolitik für die europäische Integration: Aktuelle Bestandsaufnahme eines unbekannten Politikfeldes, in: ZFAS Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 1/2016, S. 27–37.

intervenieren, um räumliche wirtschaftliche Disparitäten zu verringern. Sie soll Entwicklungsrückstände vorrangig wirtschaftsschwacher Regionen über eine mittelbare oder unmittelbare Beeinflussung des Regionalgefüges, auch im Hinblick auf eine bessere Durchsetzung gesamtwirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher Anliegen, vermindern.

Der offizielle Beginn der europäischen Kohäsionspolitik ist auf das Jahr 1975 zu datieren, in dem der EFRE begründet wurde. Der Zeitraum vorher, der durch den 1957 geschaffenen Europäischen Sozialfonds (ESF) und den 1961 begründeten Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) geprägt waren, kann aufgrund der höchstens indirekten räumlichen Wirkungen als kein genuin regionalpolitisches Instrumentarium gewertet werden – auch wenn der ESF später in die Kohäsionspolitik eingegangen ist.[4]

Verfolgte die Kohäsionspolitik anfangs nur dieses Ausgleichsziel, so entgrenzte sich der Förderumfang zunehmend und erweiterte sich der Zielkanon der Gemeinschaftspolitik. Waren zu Beginn lediglich Regionen förderberechtigt, die objektiv als am stärksten benachteiligte Gebiete galten – unter der Ägide von Jaques Delors fortan mit der 75 Prozent-Regel quantifiziert[5] – oder die, als vom Strukturwandel betroffen zählten, wurde diese Konzentration auf wirtschaftsschwache Gebiete nach und nach aufgeweicht. Die Zäsur erfolgte schließlich endgültig ab 2007 als sowohl die Förderziele verändert als auch das Fördergebiet massiv ausgeweitet wurde.[6] So kam es erstmals dazu, dass das gesamte Gebiet der EU in die Förderung einbezogen wurde und seitdem auch per se relativ wohlhabende Gebiete Fördermittel erhalten.[7] Ein Zustand, der auch in der gegenwärtigen Situation andauert. Anders als in den Vorperioden, bei denen Regionen also entweder gewisse Bedingungen erfüllen mussten oder es Gegenstand der Verhandlungen zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten war, wann sich Regionen auf den Status Strukturwandel berufen konnten, hatten nun per se jede Gebietskörperschaft Anspruch auf die Bezugsmöglichkeit von Kohäsionsmitteln. Zum Beispiel erhielten weite Gebiete Bayerns, Hessens und Baden-Württembergs in der Periode 1988-1994 keine Kapitalhilfen, in den letzten beiden Perioden hingegen schon. Nach Oberbayern und damit etwa auch München flossen in der Periode 2007–2013 rund 886 Mio. Euro an Strukturmitteln. Und das, obwohl Bayern als Ganzes mit 137,9 Prozent des durchschnittlichen EU-Bruttoinlandsprodukts pro Kopf als überdurchschnittlich wohlhabend gelten muss und mittelbar einen wichtigen finanziellen Beitrag zum EU-Haushalt leistet.

Dies stellt eine Durchbrechung des Subsidiaritätsprinzips dar, also jenem wichtigen Baustein der EU, nachdem ein Eingriff europäischer Institutionen erst dann gerechtfertigt ist, wenn die jeweiligen unteren Ebenen nicht selbst zu einer vernünftigen Lösung in der Lage sind bzw. nicht dazu in die Lage versetzt werden können. Denn es werden eben auch wirtschaftsschwache Gebiete gefördert, deren übergeordnete Instanzen wirtschaftsstark sind und durchaus leistungsfähig genug wären, diese subsidiäre Hilfe allein zu übernehmen.

4 Ernst Haas: The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–57, Notre Dame 1958/2004.

5 Gebietskörperschaften gelten dann als „arm“, wenn sie ein geringeres Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf aufweisen als 75 Prozent des EU-Durchschnitts.

6 Für einen detaillierten Nachweis: Julian Dörr: Die europäische Kohäsionspolitik auf dem Weg zu einer „informellen Wirtschaftspolitik“?, in: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 67/2016, S. 193–221.

7 Neben dem EFRE und dem ESF kam 1994 der Kohäsionsfonds (KF) zum Portfolio hinzu. Mittels dieses Fonds werden Länder mit einem BIP unter 90 Prozent des EU-27-Durchschnitts gefördert. Der KF grenzt sich von der bisherigen Logik der Kohäsionspolitik jedoch dadurch ab, dass er keine regionale, sondern eine nationale Bezugsebene besitzt.

Subsidiarität im Politikfeld der Kohäsionspolitik würde bedeuten, dass die EU erst dann tätig werden sollte, wenn Regionen und deren übergeordnete Staatsstrukturen nicht die nötigen Mittel haben, die wirtschaftliche Entwicklung selbst zu fördern. Aus dieser Sicht erscheint eine Strukturförderung in weitgehend wirtschaftsschwachen Ländern wie Rumänien oder aber bei grenzüberschreitenden Problemen, die eine Koordinierung der betroffenen Länder erfordern, sinnvoll. Angesichts der derzeitigen Praxis sind allerdings Zweifel angebracht, ob es sich tatsächlich um eine bedarfsgerechte Förderung handelt.

Normativ legitimiert wurde diese Umwidmung nicht durch eine demokratisch getroffene Grundsatzentscheidung oder eines von der Mehrheit der Mitgliedstaaten explizit intendierten Policywandels, sondern durch das Narrativ der Notwendigkeit der Herstellung einer zukunfts- und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur als wesentliche Determinante für Wachstum und Lebensqualität. Entsprechend wird die Kohäsionspolitik als zentrales Instrument zur Umsetzung der Lissabon-Agenda bzw. der Nachfolge-Strategie „Europa 2020" gesehen und erhebt faktisch den Anspruch einer generellen Wirtschaftspolitik für alle Gebiete und Bürger:innen der EU zu sein. Nun ist nicht mehr allein davon die Rede, das Wohlstandsgefälle zu verringern, sondern neue Ziele wie die Innovationsfähigkeit und die Förderung von Schlüsseltechnologien sowie der Umwelt- und Klimaschutz rücken in den Vordergrund.

Der Einfluss der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie

Der Trend zur „Generalförderung" wurde durch die Reaktion auf die Covid-19-Pandemie weiter verstärkt.[8] Nach dem Ausbruch der SARS-Cov-2-Krise wurden finanzielle Mittel mobilisiert, um sowohl kurzfristig die akute Krise zu bekämpfen (etwa durch Investitionen in die Gesundheitssysteme) als auch die Krisenfolgen abzumildern.[9] Dazu wurde auch die Kohäsionspolitik eingesetzt, indem schnell Maßnahmen zur Anpassung der bestehenden Programme mit dem Ziel einer flexibleren Zurverfügungstellung von Fördermitteln eingeleitet wurden. Die Investitionsinitiativen CRII und CRII+ (Corona Response Investment Initiatives) sehen u. a. eine flexible Umschichtung von regional- und strukturpolitischen Mitteln sowie deren rasche Verausgabung vor. Ebenso wurde im Juni 2020 beschlossen die bestehenden Förderinstrumente durch das REACT-EU-Paket („Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas") aufzustocken. Das rund 55 Mrd. Euro umfassende Paket wurde über den EFRE, den ESF und den europäischen Hilfsfonds für am stärksten benachteiligte Personen (FEAD) für 2020 und 2021 bereitgestellt.

REACT ist Teil des Aufbauinstruments „Next Generation EU" (NGEU), das wiederum im Rahmen des Wiederaufbaufonds (Recovery Fund) errichtet wurde. NGEU ermächtigt die Europäische Kommission, an den Kapitalmärkten im Namen der EU Mittel von bis zu 750 Mrd. Euro aufzunehmen.[10] Bei der Verteilung der REACT-EU-Mittel auf die Mitgliedstaaten werden ihr relativer Wohlstand und das Ausmaß der Auswirkungen der Corona-Krise auf ihre Volkswirtschaft und Gesellschaft berücksichtigt.

Durch die Schaffung dieser neuen Finanzierungsinstrumente entstehen nicht nur Überschneidungen mit der Kohäsionspolitik, sondern auch Nebenfinanzierungslinien, die außerhalb der bisherigen Förderlogik der Strukturpolitik angesiedelt sind, jedoch dieselbe Zielsetzung haben. So unterstützt die Aufbau- und Resilienzfazilität Investitionen mittels

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie" in diesem Jahrbuch.
9 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union" und „Gesundheits- und Verbraucherpolitik" in diesem Jahrbuch.
10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik" in diesem Jahrbuch.

Darlehen (360 Mrd. Euro) und Zuschüssen (313 Mrd. Euro) beispielsweise in den Feldern Breitbandausbau, erneuerbare Energien, Energieeffizienz, Elektromobilität, digitale Bildung und Digitalisierung der Verwaltung.[11]

Die Regional- und Kohäsionspolitik ab 2021

Mit dem MFR 2021–2027 und den im Juni 2021 verabschiedeten Regelungen zur Umsetzung der Kohäsionspolitik beginnt die aktuelle Förderperiode. Das Förderinstrument der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) besteht aus den folgenden Einzelfonds: EFRE, Kohäsionsfonds (KF), europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF), Fonds für einen gerechten Übergang (JTF), Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), Instrument für Grenzmanagement und Visa (BMVI), Fonds für die innere Sicherheit (ISF) sowie den ESF+, der nunmehr neben dem ESF u. a. auch die Youth Employment Initative (YEI) und den FEAD beinhaltet.[12]

Wie bereits seit 2014 verfolgt die Kohäsionspolitik die beiden Ziele „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ sowie „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“. Lediglich innerhalb des ersten Förderzwecks findet eine Binnendifferenzierung aufgrund der Bedürftigkeit statt: Als „stärker entwickelte Regionen“ gelten Gebiete mit mehr als 100 Prozent (2014–2020 noch 90 Prozent) des EU-27-Durchschnitts-BIP-pro-Kopf. Die „Übergangsregionen“ müssen ein BIP-pro-Kopf zwischen 75 Prozent und 100 Prozent des EU-27-Durchschnitts aufweisen (bislang zwischen 75 Prozent und 90 Prozent). Die „weniger entwickelten Regionen“ sind weiterhin Regionen mit einem BIP-pro-Kopf von unter 75 Prozent des EU-27-Durchschnitts.[13] Damit fallen plötzlich mehr Gebiete in die Kategorie der Übergangsregionen, die vorher noch als „stärker entwickelt“ galten. Je nach Regioneneinstufung variieren die Kofinanzierungssätze zwischen 40 und 85 Prozent.

Neu im Vergleich zur Vorperiode sind neben der Einbeziehung des Klimaschutzes in alle Politikbereiche fünf politische Ziele, die bei der Mittelzuteilung Anwendung finden: ein wettbewerbsfähigeres und intelligenteres Europa, ein grüneres, kohlenstoffarmes Europa (das in einer Netto-Null-Emissionen-Wirtschaft und einem widerstandsfähigen Europa münden soll), ein stärker vernetztes Europa, ein sozialeres und integrativeres Europa sowie ein bürgernäheres Europa.[14] Darauf aufbauend sind die Empfänger in den Regionen und Ländern an konkrete Vorgaben zur thematischen Konzentration der Mittel gebunden. So müssen beispielsweise mindestens 30 Prozent der EFRE-Mittel dem Ziel einer grüneren EU gewidmet sein.

Ausblick und Reformdiskussion

Insgesamt betrachtet zeichnet sich die Kohäsionspolitik durch einen Paradigmenwechsel der Förderung aus. Sie verwandelt sich schleichend von einer Unterstützungspolitik, ur-

11 Europäische Kommission: Aufbau- und Resilienzfazilität, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_de (letzter Zugriff: 26.8.2022).

12 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.6.2021, in: Amtsblatt der EU L 231/159, 30.6.2021, S. 159–706.

13 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013, in: Amtsblatt der EU L 347/320, 20.12.2013, Art. 90.

14 Europäisches Parlament/Rat der EU: Verordnung (EU) Nr. 2021/1058 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.6.2021, in: Amtsblatt der EU L 231/60, 30.6.2021.

sprünglich für vorwiegend wirtschaftsschwache Regionen, zu einer „Quasi-Wirtschaftspolitik" für die gesamte EU. Da die Kohäsionspolitik weder sämtliche Instrumente einer genuinen Wirtschaftspolitik besitzt noch die Europäische Kommission sie alleine gestaltet, kann von einem Ersatzinstrument, einer „Ersatzwirtschaftspolitik" gesprochen werden. Eine Entwicklung, die sich durch die ambitionierten Maßnahmen zum Klimaschutz (Green New Deal[15]), der Sicherung ökonomischer und geopolitischer Souveränität (Industriepolitik[16]) sowie die anhaltende Bekämpfung der Covid-19-Krise noch verstärkt. Diese Entwicklung ist das Ergebnis der politökonomischen Logik von Spillover-Effekten.[17]

Entscheidender Treiber dürfte damit das Eigeninteresse der Europäischen Kommission sein: Eine Kohäsionspolitik, die sich auf die Förderung der wirtschaftsschwächsten Gebietskörperschaften konzentriert, wäre eine Politik, die darauf hinarbeitet, sich langfristig selbst abzuschaffen. Denn je erfolgreicher die Kohäsionspolitik wirkt, desto schneller würden ceteris paribus die Aufholprozesse verlaufen und desto schneller wäre eine Gemeinschaftspolitik überflüssig. Die Beispiele Irlands und der neuen deutschen Bundesländer, die aufgrund ihrer ökonomischen Aufholprozesse zu den wohlhabenden Regionen aufgeschlossen haben, deuten die Dimension eines solchen Rückzugs an.[18] Damit gilt: Will die Europäische Kommission auf lange Sicht das Politikfeld der Kohäsionspolitik mit seinen Haushaltsmitteln behalten, so muss sie alternative Betätigungsfelder erschließen. Dies gilt selbst vor dem Hintergrund möglicher, angesichts jüngster geopolitischer Entwicklungen wahrscheinlicher gewordener, Erweiterungsrunden mit sozioökonomisch schwachen Regionen. So weisen etwa die Beitrittskandidaten-Länder Mazedonien, Montenegro, Albanien und Serbien zusammen lediglich rund 12,5 Mio. Einwohner auf.

Genauso alt wie die Kohäsionspolitik ist die Frage nach der Wirksamkeit der Kapitalhilfen. Neben Beispielen in denen die Unterstützungsleistungen tatsächlich zum Aufbau einer nachhaltigen Wirtschaftsstruktur geführt haben, gibt es zahlreiche Fälle, in denen diese entweder geringe Multiplikatoreffekte hatten oder aufgrund mangelnder Rechtsstaatlichkeit zu Fehllenkungen und sogar Missbrauch geführt haben.[19] In diesem Zusammenhang wird ebenfalls die Absorptionskapazität diskutiert, inwiefern also in den Regionen überhaupt ausreichend Projekte vorliegen und zudem eine leistungsfähige Verwaltung existiert, die zur Begleitung und Umsetzung der kohäsionspolitischen Maßnahmen nötig ist.[20] So ist oft festzustellen, dass Mittel nicht abgerufen werden können. Deshalb erscheint es ratsam mehr Fokus auf das Institution- und Capacity-Building zu legen.[21] Dem liegt die – mittlerweile auch von Internationalem Währungsfonds und Weltbank im Kontext der Entwicklungspolitik akzeptierte – Erkenntnis zu Grunde, dass es aufgrund unterschiedlicher Institutionen, Verwaltungstraditionen und kultureller Prägungen keine einheitlichen Blaupausen zur wirtschaftlichen Entwicklung gibt. So erfordern verschiedene Problemlagen

15 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Umwelt- und Klimapolitik" in diesem Jahrbuch.

16 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Industriepolitik" in diesem Jahrbuch.

17 Ingeborg Tömmel: EU Governance of Governance: Political Steering in a Non-Hierarchical Multilevel System, in: Journal of Contemporary European Research 1/2016, S. 406–423; John Bachtler/Carlos Mendez: Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds, in: Journal of Common Market Studies 3/2007, S. 535–564.

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

19 Julian Dörr: EU-Strukturpolitik auf Abwegen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.4.2017.

20 Europäische Kommission: European Structural and Investment Funds, 2014-2020 ESIF Overview, abrufbar unter https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview# (letzter Zugriff: 26.8.2022).

21 Europäische Kommission: Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014–2020, in: Amtsblatt der EU C 209, 23.7.2013.

auch verschiedene Herangehensweisen. Die neuen Mitgliedstaaten in Ost- und Mitteleuropa benötigen beispielsweise mehr Hilfen für den Ausbau von Verwaltungskapazitäten und für die Sicherung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen als die Altmitglieder. Ferner gilt es auch die Form der Kapitalhilfen in den Blick zu nehmen. Die Zahlung von gebundenen, mit Konditionalitäten versehenen Kohäsionsmitteln ist angesichts der Rechtsverstöße in Mitgliedstaaten nicht nur eine technische, sondern vor allem eine politische Frage.[22]

All diese Problemkreise sollten aufgrund des quantitativen und qualitativen Gewichts der Kohäsionspolitik diskutiert werden. Denn als sicher kann gelten, dass die europäische Regional- und Strukturpolitik weiter an Bedeutung gewinnen wird, um dem Anspruch des Vertrages von Lissabon gerecht zu werden, eine „in hohe[m] Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft" zu verwirklichen.[23]

Weiterführende Literatur

John Bachtler et al.: EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction, London 2020.
Julian Dörr: Die europäische Kohäsionspolitik. Eine ordnungsökonomische Perspektive, Berlin 2017.
Marjorie Jouen: La politique européenne de cohésion, Paris 2011.
Robert Leonardi: Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe, Basingstoke 2005.
Willem Molle: European Cohesion Policy, London 2007.

22 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Rechtsstaatlichkeit", „Ungarn" und „Polen" in diesem Jahrbuch.

23 Julian Dörr/Nils Goldschmidt/Alexander Lenger: Toward a European social market economy? The normative legacy of Walter Eucken, Alexander Rüstow, and beyond, in: Malte Dold/Tim Krieger (Hg.): Ordoliberalism and European Economic Policy: Between Realpolitik and Economic Utopia, London 2019, S. 207–222.