

Quo vadis, Kohäsionspolitik? Die europäische Regionalentwicklung am Scheideweg

Focus Paper | #24



Impressum

© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
September 2024

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Dr. Thomas Schwab
Senior Expert European Economics
Telefon +49 30 275788-132
thomas.schwab@bertelsmann-stiftung.de

© Titelfoto: Montage: EuroGeographics/Eurostat - CC0 1.0, Public Domain, <https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/legalcode.de>

Quo vadis, Kohäsionspolitik? Die europäische Regionalentwicklung am Scheideweg

Thomas Schwab

Inhalt

1	Einleitung.....	8
2	Ursprünge und Ziele der Kohäsionspolitik.....	8
2.1	Erweiterung des Fokus.....	8
2.2	Weniger Ungleichheit – aber noch viel zu tun	9
2.3	Mehr als ein Finanzausgleich.....	11
3	Die aktuelle Debatte.....	12
3.1	Zielsetzung	12
3.1.1	Multitool vs. Präzisionswerkzeug.....	12
3.1.2	Langfristige vs. kurzfristige Perspektive	13
3.1.3	Vergangenheits- vs. Zukunftsorientierung.....	13
3.1.4	Alle Regionen vs. wenige Regionen	14
3.2	Finanzierung und Wirtschaftlichkeit.....	14
3.2.1	Wettbewerb um EU-Gelder	14
3.2.2	Gemischte Ergebnisse zur Wirksamkeit.....	15
3.2.3	Abnehmende Absorptionsfähigkeit	15
3.3	Optimale Ausgestaltung – mit Lehren aus der Aufbau- und Resilienzfähigkeit	16
3.3.1	Bottom-up vs. Top-down.....	17
3.3.2	EU vs. national.....	17
3.3.3	Unverbindlichkeit vs. Konditionalität	18
3.3.4	Einfach vs. betrugssicher	18
3.4	Synergien mit anderen Politiken.....	20
3.4.1	EU-Politiken.....	20

3.4.2	Nationale Politiken.....	21
4	Ausblick.....	21
4.1	Die Kohäsionspolitik als zentrales Instrument zur Bewältigung globaler Herausforderungen	21
4.2	Künftige Ausrichtung der Kohäsionspolitik.....	22
	Literatur	23

Abbildungen

Abbildung 1: Wirtschaftlicher Wohlstand: am größten im Zentrum Europas, am niedrigsten in der Peripherie.....	10
Abbildung 2: Kohäsionspolitik ist der zweitgrößte Posten bei den EU-Ausgaben.....	11
Abbildung 3: Immer längere Dauer der Kohäsionsmittel-Absorption	16
Abbildung 4: Übersicht der 6 Kohäsionsfonds	19

1 Einleitung

Die europäische Kohäsionspolitik war noch nie mit einer so intensiven und grundlegenden Debatte konfrontiert. In Zeiten von Krieg, Handelsrivalität, Klimawandel und digitalem Wandel wird ihre Relevanz in Frage gestellt.

Als europäische Strukturpolitik zur Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Bedingungen mit langfristigen Planungshorizonten scheint die Kohäsionspolitik in einer Welt, in der die politischen Entscheidungsträger:innen auf kurzfristige Krisen reagieren müssen, kaum noch Platz zu haben.

Die Kohäsionspolitik ist jedoch für die meisten Krisen und Probleme in Europa relevant. Im Gegensatz zu vielen kurzfristig geplanten Maßnahmen zielt sie darauf ab, Ursachen wie geringe Wettbewerbsfähigkeit, unzureichende Infrastruktur oder mangelnde Qualität in Institutionen zu bekämpfen. Es handelt sich also um eine Reihe von Präventivmaßnahmen, die die Städte, Regionen und Europa als Ganzes widerstandsfähiger gegen künftige Krisen machen sollen.

Warum also steht das älteste Investitionsinstrument der EU so unter Druck, seine Existenz zu rechtfertigen?

2 Ursprünge und Ziele der Kohäsionspolitik

Als Jacques Delors seine Vision des Binnenmarkts skizzierte, sagte er richtigerweise voraus, dass die wirtschaftlichen Effizienzgewinne nicht allen Regionen Europas gleichermaßen zugutekommen würden (Jouen 2017). Daher wurde 1993 neben dem Binnenmarkt auch die Kohäsionspolitik implementiert, um eine gerechte Teilhabe an Wachstum und Wohlstand in ganz Europa zu gewährleisten. Ihr Ziel war es, Chancengleichheit für die Teilnahme am Binnenmarkt zu schaffen, indem Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung, den Strukturen und den geografischen Bedingungen adressiert wurden. Dieses politische Ziel wurde in den EU-Verträgen klar formuliert (Artikel 174 AEUV und Artikel 130d EG-Vertrag).

Im Kern versucht die Kohäsionspolitik einen Ausgleich zwischen Effizienz und Gerechtigkeit innerhalb des Binnenmarkts zu finden. Ein effizienter Markt könnte zu einer weiteren Konzentration der Wirtschaftstätigkeit in einigen wenigen städtischen Regionen führen und viele Orte insbesondere in Randlagen zurücklassen. Die Kohäsionspolitik zielt daher darauf ab, Wohlstand für alle Regionen und Menschen zu ermöglichen – in diesem Sinne ist sie die Kehrseite des Binnenmarkts.

2.1 Erweiterung des Fokus

In einem zunehmend integrierten Europa geht die Kohäsionspolitik über die rein wirtschaftliche Gerechtigkeit hinaus und adressiert auch soziale und territoriale Ungleichheiten. Sie umfasst deshalb nicht nur Investitionen in die physische Infrastruktur, wie Eisenbahnen und Glasfasernetze, sondern auch Investitionen in Bildungs- und Qualifikationsmaßnahmen, um den sozialen Zusammenhalt zu

stärken. Ultimatив zielt die Kohäsionspolitik darauf ab, einen vergleichbaren Lebensstandard für alle Europäer:innen zu schaffen, unabhängig davon, wo sie leben und arbeiten.

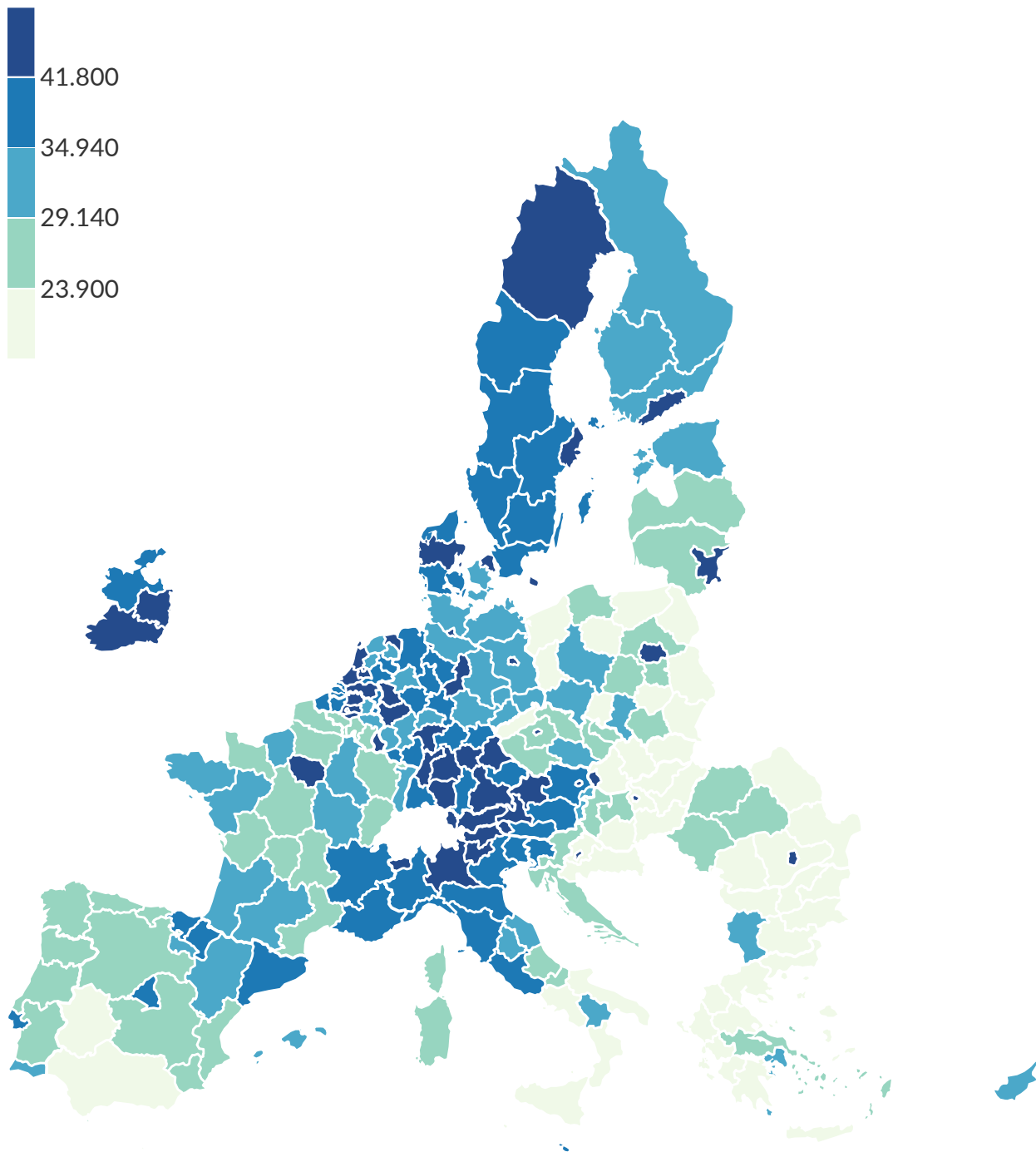
Die Kohäsionspolitik dient mittlerweile auch der Unterstützung anderer Politiken. Sie spielt beispielsweise eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des europäischen Green Deal, indem sie über den *Just Transition Fund* einen gerechten Übergang für die auf unterschiedliche Weise betroffenen Regionen sicherstellt. Auch der *Europäische Fonds für wirtschaftliche Entwicklung* (EFRE) und der *Kohäsionsfonds*, die zusammengenommen den größten Teil der Kohäsionsmittel ausmachen, investieren mindestens 30 % bzw. 37 % der Ausgaben für die grüne Transformation (European Parliamentary Research Service 2021). Auch bei kurzfristigen geopolitischen Herausforderungen wie der russischen Invasion in die Ukraine wurde reagiert: Aus Mitteln der Kohäsionspolitik wurden erschwingliche Energiepreise gewährleistet, und auch die Integration von Flüchtlingen wurde unterstützt. Das zeigt die Relevanz als auch die Flexibilität von Kohäsionspolitik bei akuten Krisen.

Die Kohäsionspolitik wird gerne als „Kleber, der die Europäer zusammenhält“ bezeichnet (Europäische Kommission 2024a). Tatsächlich ist es die Aussicht auf steigenden Wohlstand von Menschen und Regionen, ermöglicht durch den Binnenmarkt und die Kohäsionspolitik, die das europäische Projekt so attraktiv machen. Diese Erfolgsgeschichte findet auch international Anerkennung: So bezeichnet die Weltbank die Europäische Union als „Konvergenzmaschine“ (Weltbank 2018). Wird das Wohlstandsversprechen jedoch nicht eingelöst, so besteht die Gefahr, dass die Attraktivität der EU erodiert, die Unzufriedenheit in benachteiligten Regionen zunimmt und die europäische Integration untergraben wird (Rodríguez-Pose et al. 2024).

2.2 Weniger Ungleichheit – aber noch viel zu tun

Seit der Einführung des europäischen Binnenmarkts im Jahr 1993 haben alle europäischen Regionen wirtschaftlich profitiert (Gerland & Schwab 2022). Die Fortschritte sind jedoch sehr unterschiedlich, wobei Regionen in der Mitte und im Osten Europas am meisten zugelegt haben. Heute finden sich die wohlhabendsten Regionen, darunter viele städtisch geprägte, in Mitteleuropa. Gerade Deutschland weist mit Oberbayern, Hamburg und Frankfurt einige der reichsten Regionen Europas auf. Viele ländliche Regionen im Osten und im Süden Europas hinken hingegen in ihrer wirtschaftlichen, aber auch sozialen und territorialen Entwicklung noch hinterher (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Wirtschaftlicher Wohlstand: am größten im Zentrum Europas, am niedrigsten in der Peripherie



BIP pro Kopf in EUR im Jahr 2022, gemessen in Kaufkraftparitäten. Quelle: Eurostat, eigene Darstellung.

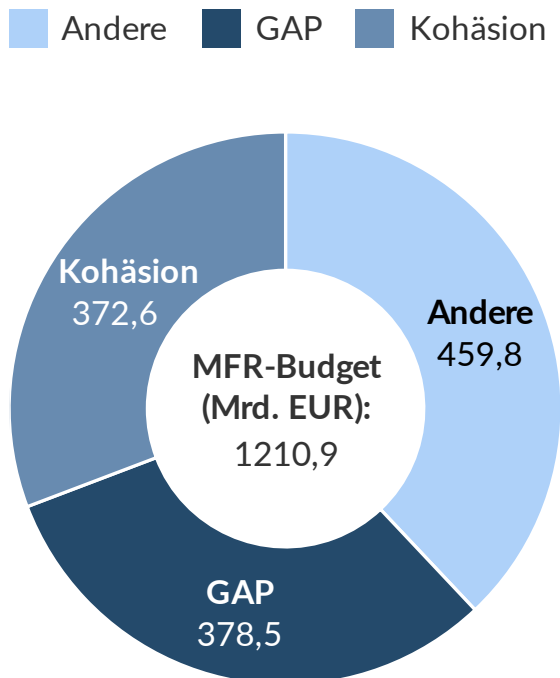
Insgesamt haben sich die Disparitäten in Europa verringert – allerdings nicht in gleichem Maße. Vor allem südeuropäische Regionen haben wenig gewonnen und in letzter Zeit sogar eine Stagnation erlebt. Es gibt also noch erheblichen Spielraum für die Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse und der europäischen Kohäsion.

2.3 Mehr als ein Finanzausgleich

Die Kohäsionspolitik ist ein wichtiger finanzieller Hebel für öffentliche Investitionen in Europa; in einigen Regionen kommen über 80 % der Gesamtinvestitionen aus Kohäsionsmitteln (OECD 2020). Kohäsionsmittel werden in der Regel durch eine Kofinanzierung mit nationalen Geldern aufgestockt und mit privatem Kapital gehebelt, wobei die Europäische Investitionsbank (EIB) eine wichtige Rolle spielt (Europäische Investitionsbank 2023).

Der Großteil der Kohäsionsmittel wird aber über das EU-Budget bereitgestellt. Nach der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) stellt die Kohäsionspolitik mit 372,6 Mrd. EUR von 1210,9 Mrd. EUR des aktuellen *Mehrjährigen Finanzrahmens* (MFR), des 7-Jahres-Haushalts der EU, das zweitgrößte Budgetvolumen dar (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Kohäsionspolitik ist der zweitgrößte Posten bei den EU-Ausgaben



Alle Werte in Mrd. EUR. MFR-Budget in Preisen von 2020. Quelle: Europäische Kommission (2021a), eigene Darstellung.

Neben großen Investitionsvolumen geht es bei der Kohäsionspolitik auch darum, regionale Strategien an der Basis vor Ort in Regionen zu entwickeln, um lokale Akteure einzubinden und die interregionale Zusammenarbeit für einen Wissens- und Erfahrungsaustausch zu forcieren. Damit soll der Weg für eine maßgeschneiderte Entwicklung von Regionen geebnet werden.

Initiativen wie die *Smart Specialisation Strategies* (S3) zur Innovationsförderung sind ein Beispiel für diesen Anspruch (Europäische Kommission 2009). Mit S3 werden regionale Stärken und Potenziale identifiziert, und es wird eine Plattform zur Zusammenarbeit verschiedener regionaler Akteure angeboten, um ebendiese Potenziale in Forschung und Innovation zu heben. Dieser Bottom-up-Ansatz ist für alle europäischen Regionen, unabhängig von ihrem aktuellen Entwicklungsstand,

relevant und kann einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem gesamten Kontinent leisten.

Die Förderung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Regionen ist entscheidend für die europäische Integration und die Maximierung des europäischen Mehrwerts. Das *Interreg*-Programm ist ein Paradebeispiel für diese Bemühungen, da es Regionen über nationale Grenzen hinweg in ganz Europa verbindet. *Interreg* erleichtert die Zusammenarbeit, den Wissensaustausch und die wirtschaftliche Entwicklung mit relativ geringem Mitteleinsatz. Derzeit werden rund 3 % der Kohäsionsmittel für *Interreg* ausgegeben (Letta 2024).

Die Stärkung von Institutionen ist ein weiterer wichtiger Schwerpunkt der Kohäsionspolitik. Effiziente und effektive Institutionen sind essenziell für die wirtschaftliche Entwicklung. Deshalb werden über die Kohäsionspolitik Schwerpunkte zur Verbesserung der Governance und Verwaltung in den europäischen Regionen gesetzt (Benford 2023).

3 Die aktuelle Debatte

Vor dem Hintergrund neuer politischer Prioritäten, einer sich verändernden Weltlage, eines neu gewählten Europäischen Parlaments und der anstehenden Verhandlungen zum zukünftigen EU-Haushalt hat eine weitreichende Debatte über die Kohäsionspolitik begonnen. Sie erstreckt sich auf die folgenden vier Bereiche:

- Zielsetzung
- Finanzierung und Wirtschaftlichkeit
- Optimale Ausgestaltung – mit Lehren aus der Aufbau- und Resilienzfähigkeit
- Synergien mit anderen Politiken

3.1 Zielsetzung

Mit der Kohäsionspolitik werden verschiedene Ziele verfolgt: so etwa die Förderung von Regionen, um wirtschaftlich aufzuschließen, die Unterstützung anderer Regionen in ihrem Bestreben, ihren Wohlstand in der grünen und digitalen Transformation zu bewahren, oder die Förderung von Solidarität insbesondere in Krisenzeiten. Im Laufe der Zeit haben sich die Ziele der Kohäsionspolitik weiterentwickelt (siehe Idczak et al. 2024 für eine Übersicht). Jüngst wurde das Thema Sicherheit in die Diskussion zur Zielsetzung der Kohäsionspolitik aufgenommen, um der wachsenden Bedeutung der geopolitischen Herausforderungen Europas Rechnung zu tragen (Hunter 2024). Insgesamt steht die Kohäsionspolitik vor einer Reihe Dilemmata.

3.1.1 Multitool vs. Präzisionswerkzeug

Wirtschaftliche Entwicklung ist komplex und fußt auf vielen Faktoren. Die Kohäsionspolitik ist aktuell darauf ausgerichtet, zahlreiche Aspekte gleichzeitig anzugehen. Dadurch kommt es zu einer Vielzahl an Zielsetzungen (Tarschys 2008), mit der Tendenz, diese noch zu erweitern (Bachtler & Mendez 2020).

Werden zu viele Ziele gleichzeitig verfolgt, besteht die Gefahr, dass die Fortschritte bei den einzelnen Zielen begrenzt sind. Daher ist es wichtig, Prioritäten zu setzen und klar zu benennen, welche Ziele zuvorderst verfolgt werden. Ebenso muss umgekehrt definiert werden, worum es bei der Kohäsionspolitik nicht bzw. nur am Rande gehen soll. Eine Konsolidierung der Zielsetzung der Kohäsionspolitik ermöglicht eine bessere Einordnung in das Politikinstrumentarium der EU, aber auch eine bessere Kommunikation ihres Zwecks gegenüber der Öffentlichkeit.

Eine derartige Konsolidierung der Ziele der Kohäsionspolitik ist notwendig, um den Fokus auf ihr eigentliches Ziel zu lenken: die Verringerung der sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Ungleichheiten in Europa. Bei der Festlegung von Prioritäten zur Verfolgung dieses Ziels sollte der Schwerpunkt auf Maßnahmen liegen, die den größten europäischen Mehrwert bieten. Beispiele hierfür sind die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, die Unterstützung der digitalen Transformation oder die Abmilderung negativer Auswirkungen der grünen Transformation.

3.1.2 Langfristige vs. kurzfristige Perspektive

Die nachhaltige Entwicklung von Regionen erfordert Investitionen, z. B. in Straßen, die erst nach einer gewissen Zeit zu Ergebnissen führen. Kurzfristige politische Maßnahmen, wie sie während der Covid-19-Pandemie oder der Energiekrise nach dem russischen Einmarsch in die Ukraine zu beobachten waren, haben jedoch oft Vorrang. Während dieser Krisen verkürzte sich der politische Planungshorizont von Jahren auf wenige Wochen oder sogar nur Tage. Initiativen wie *CRII* (Coronavirus Response Investment Initiative) und *SAFE* (Supporting Affordable Energy) sind Beispiele dafür, wie kurzfristig Kohäsionsmittel für akut aufgetretene Herausforderungen umgeleitet wurden (Europäische Kommission 2021a, Europäische Kommission 2022).

Die Kohäsionspolitik hat in der Vergangenheit bewiesen, dass sie sich schnell an veränderte Umstände anpassen kann. Das steht aber im Widerspruch zum langfristigen Ziel, die Lebensbedingungen und Wirtschaftsstrukturen in den europäischen Regionen zu verbessern, was wiederum ein langfristiges Engagement erfordert. Die Umsetzung kurzfristiger Maßnahmen sollte deshalb nicht auf Kosten einer langfristigen Programmplanung gehen.

3.1.3 Vergangenheits- vs. Zukunftsorientierung

Die Kohäsionspolitik konzentriert sich traditionell auf den Abbau bestehender Disparitäten, die ungünstigen Entwicklungen oder fehlgeleiteten politischen Entscheidungen geschuldet sind. Dieser Ansatz erfordert substanzielle Investitionen und strukturelle Reformen.

Die grüne und digitale Transformation hat allerdings das Potenzial, neue Disparitäten zwischen den europäischen Regionen zu schaffen (Schwab & Resende Carvalho 2023, Maucorps et al. 2023). Die Vermeidung neuer Disparitäten ist dabei effizienter als der Abbau bereits bestehender. Eine derartige Prävention von Disparitäten erfordert aber nicht nur andere Instrumente, sondern könnte auch bedeuten, dass der Fokus von Kohäsionspolitik auf andere Regionen als bisher gelegt werden muss. Eine erfolgreiche Kohäsionspolitik bedarf deshalb ausgefeilter Strategien, um bestehende Disparitäten abzubauen, aber auch neue zu vermeiden.

3.1.4 Alle Regionen vs. wenige Regionen

Seit 2007 erstreckt sich die Kohäsionspolitik auf alle europäischen Regionen (Bachtler 2022). Der Schwerpunkt liegt jedoch eindeutig auf den schwächsten Regionen, gemessen hauptsächlich über deren BIP pro Kopf im Vergleich zum Durchschnitt der EU-27.

Die Abwägung zwischen der Förderung aller Regionen einerseits und der fokussierten Förderung einiger weniger Regionen andererseits ist insbesondere im Kontext der EU-Erweiterung wichtig. Mit dem möglichen Beitritt der Ukraine, Moldawiens und der westlichen Balkanstaaten werden viele wirtschaftlich schwächer entwickelte Regionen der EU beitreten. Deshalb gibt es Bedenken, dass a) die Kohäsionsausgaben explodieren könnten und b) die Erweiterung auf Kosten der jetzigen Förderregionen geht. Diese Befürchtungen werden jedoch durch aktuelle Studien nicht bestätigt (Nuñez Ferrer et al. 2024, Lindner et al. 2023).

Eine Konzentration der Kohäsionspolitik auf die wirtschaftlich schwächsten Regionen in Europa würde nicht nur ihre Bedeutung schmälern, sondern auch ihre nichtfinanziellen Instrumente, die potenziell den größten europäischen Mehrwert bieten, einschränken: Nichtfinanzielle Instrumente zur Vernetzung von Regionen und die Förderung von Wissens- und Erfahrungsaustausch erfordern eine möglichst breite Beteiligung aller europäischen Regionen. Die Positionen der deutschen Bundesländer zur Kohäsionspolitik bestätigen die wichtige Rolle der nichtfinanziellen Instrumente (z. B. Land Niedersachsen 2023 oder Land Baden-Württemberg 2024).

3.2 Finanzierung und Wirtschaftlichkeit

Als eine der größten Ausgabenpositionen wird die Kohäsionspolitik in der Debatte zum nächsten *Mehrfährigen Finanzrahmen* (MFR) ein Hauptthema sein. Mit der Halbzeitbewertung des aktuellen MFR für 2021–2027 (Europäischer Rat 2024) haben die Debatte und die Planung für den nächsten Zeitraum bereits begonnen und werden sich voraussichtlich 2025 und darüber hinaus intensivieren.

3.2.1 Wettbewerb um EU-Gelder

Der Finanzbedarf zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen und neuen politischen Prioritäten ist enorm. Beispielsweise sind für die Erreichung von Klimaneutralität in Europa zusätzliche Investitionen in Höhe von 300–600 Mrd. EUR pro Jahr erforderlich (Calipel et al. 2024, Europäische Kommission 2023).

Da etwa ein Drittel der gesamten EU-Ausgaben in die Kohäsionspolitik fließt, ist es verlockend, einen Teil der Mittel für andere politische Prioritäten umzuverteilen.

Angesichts der 2028 beginnenden Rückzahlung der für den Wiederaufbaufonds gewährten Darlehen (Europäische Kommission 2021b) – rund 30 Mrd. EUR pro Jahr – verkleinert sich der finanzielle Spielraum insgesamt. Selbst die Beibehaltung des Status quo des EU-Haushalts stellt bereits eine große Herausforderung dar, da er mit aktuell rund 200 Mrd. EUR pro Jahr ohnehin ein geringes Volumen aufweist. Zum Vergleich: Die Staatsaufgaben Österreichs, einem Land mit 9 Millionen Einwohnern, betragen 2023 rund 250 Mrd. EUR, die Staatsausgaben von Deutschland im selben Jahr rund 2.000 Mrd. EUR. Gegeben den Herausforderungen der EU und den damit verbundenen

Finanzbedarfen handelt es sich hierbei um ein fundamentales Dilemma, das über die Debatte zur Kohäsionspolitik hinausgeht.

Es gibt nur zwei Möglichkeiten, den Wettbewerb um EU-Gelder aufzulösen: Entweder wird der EU-Haushalt aufgestockt, oder es erfolgt eine Prioritätensetzung bei den Ausgaben. Bei einer Prioritätensetzung sollten wirtschaftliche Überlegungen im Mittelpunkt stehen und die Gelder vorrangig Ausgabenbereichen zugewiesen werden, die hohe Grenzerträge erwarten lassen.

3.2.2 Gemischte Ergebnisse zur Wirksamkeit

Alle europäischen Regionen haben seit der Einführung des Binnenmarkts an wirtschaftlichem Wohlstand gewonnen (Gerland & Schwab 2022). Besonders in Mittelosteuropa waren die Zuwächse beeindruckend – so ist beispielsweise das BIP Polens dank der EU-Mitgliedschaft um 40 % gestiegen (Kopinski et al. 2024). Die Disparitäten zwischen den Regionen haben seit 1993 insgesamt abgenommen.

Vor allem ländlich geprägte Regionen in Südeuropa stagnieren jedoch und befinden sich in einer „Entwicklungsfalle“ (Diemer et al. 2022). Insgesamt ist in den europäischen Regionen ein wachsendes Stadt-Land-Gefälle zu beobachten (Eurofound 2023). Darüber hinaus scheint auch die Einkommensungleichheit innerhalb der Mitgliedsstaaten (Marzinotto 2012) und Regionen zuzunehmen (Lang et al. 2022).

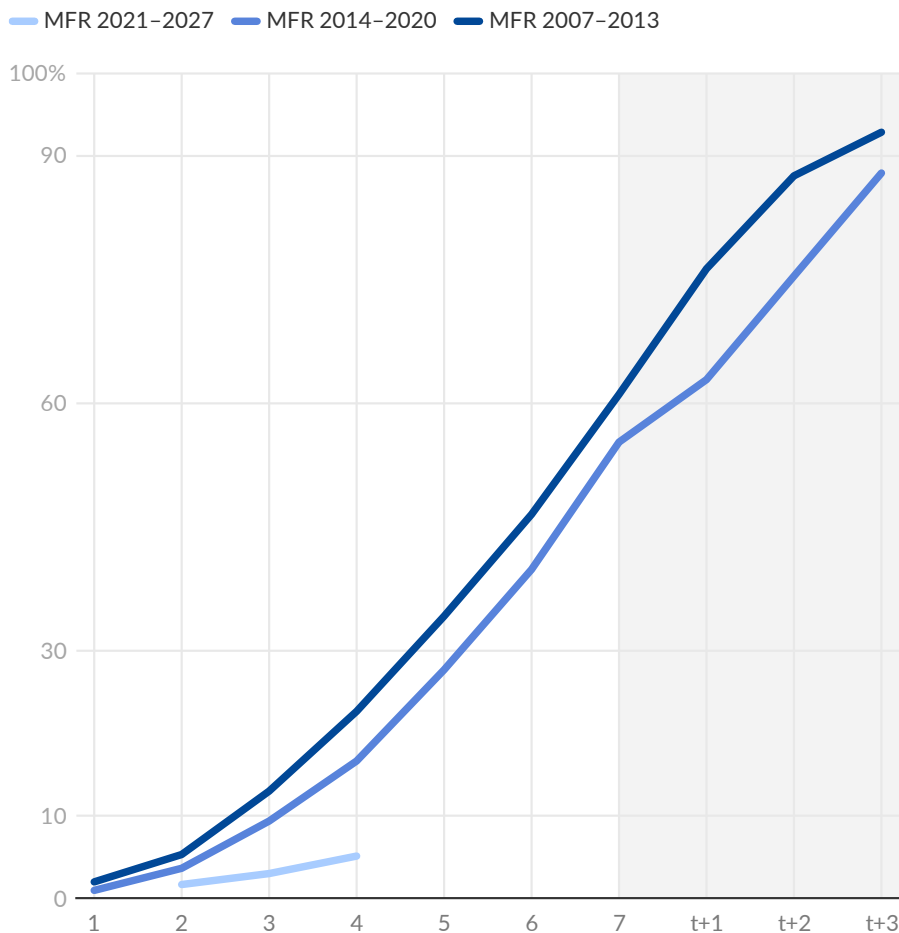
Der Beitrag der Kohäsionspolitik an der beobachteten Konvergenz nach oben in Europa lässt sich nicht eindeutig ausmachen. Die Ergebnisse der akademischen Literatur zur Wirksamkeit der Kohäsionspolitik sind nicht eindeutig, sprechen aber von einem in der Tendenz positiven Beitrag (von Ehrlich 2024, Dall’Erba & Fang 2015).

Zur Messung der Wirksamkeit von Kohäsionspolitik bedarf es weiterer Forschung. Dabei sind insbesondere moderne Methoden aus der Ökonometrie gefragt, um kausale Effekte nachzuweisen. Dazu bedarf es mehr und besserer Daten in höherer Granularität, die untereinander verknüpft werden können, wie etwa Förderdatenbanken mit Unternehmensregistern.

3.2.3 Abnehmende Absorptionsfähigkeit

Die Absorptionsrate der Kohäsionsmittel ist über die letzten 7-jährigen Förderperioden gefallen. Auffallend ist, dass am Ende eines Programmplanungszeitraumes nur etwa 60 % der geplanten Ausgaben getätigt werden. Es dauert etwa drei weitere Jahre, bis 90 % erreicht sind.

In der aktuellen Förderperiode zeigt die Absorptionsrate ein noch niedrigeres Niveau. Bis 2024, also drei Jahre nach Programmstart, sind nur 5,1 % der verfügbaren Mittel ausgeschöpft worden (siehe Abbildung 3). Trotz des üblichen Problems sich überschneidender Ausgabenzyklen ist die Priorisierung von Mitteln aus der *Aufbau- und Resilienzfähigkeit* (ARF) aufgrund näher in der Zukunft liegender Fristen und politischer Gründe die Hauptursache dafür (Nuñez Ferrer & Ruiz de la Ossa 2022). Hinzu kommt, dass die Verordnung für den aktuellen Förderzyklus erst im Juni 2021 erlassen wurde – ein halbes Jahr nach Beginn der Förderperiode und damit später als je zuvor.

Abbildung 3: Immer längere Dauer der Kohäsionsmittel-Absorption

Der Start der aktuellen Förderperiode 2021-2027 verzögerte sich. Quelle: Cohesion Open Data Platform der Europäischen Kommission, eigene Darstellung.

Die anhaltend niedrigen Absorptionsraten, insbesondere in den wirtschaftlich am schwächsten entwickelten Regionen (Europäisches Parlament 2013), weisen auf Mängel in der Ausgestaltung der Kohäsionspolitik hin. Das spiegelt oftmals Defizite in der Qualität der Verwaltung und der institutionellen Kapazität in diesen Regionen wider.

Die EU, die Mitgliedsstaaten und die Regionen müssen ihre Prozesse straffen, sich stärker auf den Aufbau von Verwaltungskapazitäten konzentrieren und die institutionelle Qualität verbessern, um sicherzustellen, dass die Kohäsionsmittel optimal eingesetzt sind.

3.3 Optimale Ausgestaltung – mit Lehren aus der Aufbau- und Resilienzfazilität

Mit der Covid-19-Pandemie wurde #NextGenEU mit der *Aufbau- und Resilienzfazilität* (ARF) als Herzstück eingeführt. Ursprünglich als kurzfristiges Kriseninstrument gedacht, entpuppte sich der ARF als Instrument für strukturelle Entwicklung, das ähnliche Ziele wie die Kohäsionspolitik verfolgt (Cecchi 2023). Trotz dieser Entstehungsgeschichte unterscheiden sich die Funktionsweise und die Mechanismen des ARF erheblich, so dass es naheliegend ist, seine Ausgestaltung mit der der Kohäsionspolitik zu vergleichen (siehe z. B. Europäischer Rechnungshof 2023).

3.3.1 Bottop-up vs. Top-down

Die Kohäsionspolitik basiert nicht nur auf dem Prinzip der Territorialität, sondern auch auf der Entscheidungsfindung von unten nach oben. Dieser Ansatz stellt sicher, dass eine Vielzahl von Interessengruppen – darunter lokale Politiker:innen, Unternehmer:innen, Gewerkschaften und weitere Vertreter:innen der Zivilgesellschaft – an der Gestaltung strategischer Initiativen mitwirken. Diese Inklusivität wird als Erfolgsfaktor für die Umsetzung einer Strukturpolitik angesehen, die sich eng an den tatsächlichen Bedürfnissen der Regionen und ihrer Bewohner:innen orientiert (Cappellano et al. 2024).

Der Bottom-up-Ansatz auf der Grundlage von Multi-Level-Governance hat sich als erfolgreich erwiesen, wenn es darum geht, regionale Probleme zu adressieren, das Wissen der Bürger:innen vor Ort zu nutzen und eine breite demokratische Beteiligung bei Entscheidungsfindungen zu ermöglichen. Dieser Ansatz erfordert jedoch Zeit für die Koordination, weshalb sich Anpassungen in der Kohäsionspolitik langwierig gestalten.

Im Gegensatz dazu verfolgt der ARF einen Top-down-Ansatz. Die Programmplanung wird ausschließlich zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedsstaaten ausgehandelt, wobei zivilgesellschaftliche Stimmen in den Regionen unberücksichtigt bleiben können (Europäischer Ausschuss der Regionen 2024). Dieser Prozess beschleunigt zwar die Umsetzung, wirft jedoch die Frage auf, wie gut die lokalen Bedürfnisse berücksichtigt werden und ob tatsächlich die besten Strategien für die regionale wirtschaftliche Entwicklung gefunden werden.

Die Kohäsionspolitik muss schneller in der Umsetzung werden. Dabei ist es aber wichtig, einen Ausgleich zwischen dem bisher verfolgten schwerfälligen, aber inklusiven Bottom-up-Ansatz und dem agilen, aber weniger demokratischen Top-down-Ansatz des ARF zu finden.

3.3.2 EU vs. national

Jeder EU-Mitgliedsstaat verfügt über eigene Umverteilungssysteme, die von hochformalisierten Finanzausgleichssystemen bis hin zu projektbezogenen Ansätzen ähnlich dem der europäischen Kohäsionspolitik reichen können. Warum also sollte die europäische Ebene nationale Strukturen replizieren?

Da der Binnenmarkt die gesamte EU umfasst, ist es naheliegend, wirtschaftliche Ungleichheiten und strukturelle Entwicklung auf gesamteuropäischer Ebene in koordinierter Weise anzugehen. Eine europäische Kompetenz ermöglicht es, regionale Zusammenarbeit über Mitgliedsstaaten hinweg zu fördern, womit eine Form europäischer Integration mit breiter Beteiligung verwirklicht werden kann. Würden die Mitgliedsstaaten die Kohäsionspolitik verantworten, wären solche grenzüberschreitenden Kooperationen deutlich erschwert, wenn nicht gar unmöglich.

Abseits der wirtschaftlichen Erwägungen (siehe z. B. Ragnitz 2018) ist dies auch eine Frage von Demokratie und Machtdynamik. Wenn Strukturpolitik ausschließlich von nationalen Regierungen betrieben wird, sind die einzelnen Regionen von diesen abhängig.

Der europäische Binnenmarkt ist per Definition eine europäische Kompetenz. Daher sollte die mit ihm eng verknüpfte Kohäsionspolitik auf gleicher Ebene administriert werden, um effektiv zu sein. Eine Verlagerung der Regionalentwicklung an die Mitgliedsstaaten verändert das Machtverhältnis

zwischen europäischer, nationaler und subnationaler Ebene, was nicht zuletzt Fragen möglicher demokratischer Defizite aufwirft.

3.3.3 Unverbindlichkeit vs. Konditionalität

Regionen in „Entwicklungsfallen“ stehen vor zahlreichen Herausforderungen. Neben Defiziten bei Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital leiden sie oft unter schwachen institutionellen Rahmenbedingungen, die eine effiziente und effektive Mittelverwaltung und damit eine erfolgreiche Umsetzung der Kohäsionspolitik beeinträchtigen (Europäische Kommission 2024a).

Zudem befinden sich wirtschaftlich schwächer entwickelte Regionen häufig in Mitgliedsstaaten, in denen Reformen in Bereichen wie Arbeitsmarkt, Rentensysteme und Steuern überfällig sind. Dazu kommen Probleme mit der Rechtsstaatlichkeit und das vermehrte Auftreten von antidemokratischen Tendenzen. Aufgrund dessen mehrten sich die Stimmen, die eine engere Verknüpfung der Kohäsionsgelder mit dem Europäischen Semester, der weitreichenden wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung der EU, befürworten. Dies würde einen „Cash for Reform“-Ansatz für die Kohäsionspolitik schaffen, der dem Modell des ARF ähnelt.

Während über die Notwendigkeit von strukturellen Reformen für die Erhöhung der Wirksamkeit von Kohäsionspolitik Konsens besteht (Europäische Kommission 2024a, Europäische Kommission 2024b), besteht die Herausforderung darin, Konditionalität effektiv umzusetzen. Idealerweise sollte gemäß dem Konnexitätsprinzip Verantwortung und Ausführung einer Aufgabe zusammenfallen (Ragnitz 2018). Die Kohäsionspolitik adressiert jedoch primär Regionen, während die im Europäischen Semester ausgearbeiteten Reformvorhaben in der Regel an die nationalen Regierungen gerichtet sind, da diese über die notwendigen Kompetenzen wie Renten- oder Arbeitsmarktreformen verfügen.

Für Regionen in der „Entwicklungsfalle“ sind Strukturreformen essenziell für ihre wirtschaftliche Entwicklung. Allerdings fehlen den Regionen oftmals die Kompetenzen, diese notwendigen Reformen durchzuführen. Folglich kann eine Konditionalität der Kohäsionspolitik für Strukturreformen Regionen für Versäumnisse auf der bundesstaatlichen Ebene ungewollt in eine Art Geiselhaft nehmen und den Zugang zu benötigten Kohäsionsmitteln verhindern.

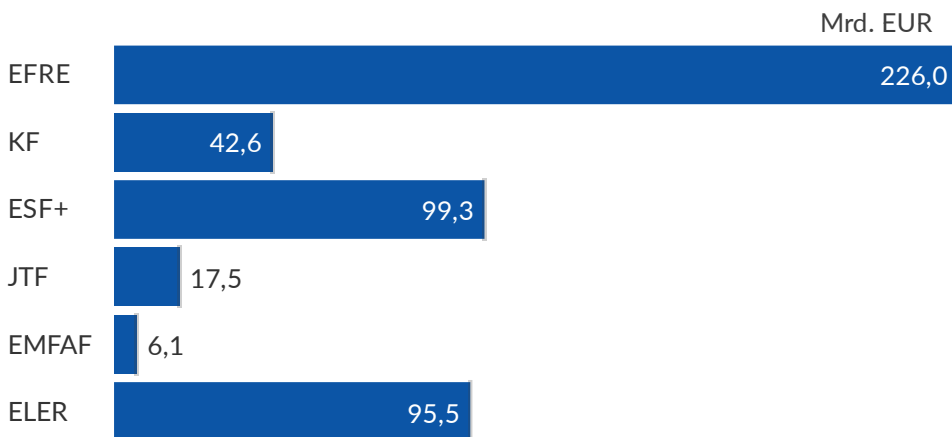
3.3.4 Einfach vs. betrugssicher

Die Kohäsionspolitik umfasst derzeit sechs verschiedene Fonds (siehe Abbildung 4), die jeweils Hunderte von Umsetzungsprogrammen umfassen. Zu diesen Fonds gehören:

- *Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)*: Investitionen für Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, der grünen Transformation und die europäische territoriale Zusammenarbeit
- *Kohäsionsfonds (KF)*: Förderung von Umwelt- und Verkehrsinfrastrukturen in ärmeren Regionen in Mitgliedsstaaten mit einem Pro-Kopf-Bruttoeinkommen unter 90 % des EU-Durchschnitts
- *Europäischer Sozialfonds Plus (ESF+)*: Fokus auf Qualifizierungsmaßnahmen von Beschäftigten und soziale Aspekte
- *Just Transition Fund (JTF)*: Unterstützung bei der Umsetzung des Green Deal
- *Europäischer Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF)*: Finanzierung der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU

- Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), verwaltet von GD AGRI: Förderung der regionalen Entwicklung ländlicher Gebiete, Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Abbildung 4: Übersicht der 6 Kohäsionsfonds



Volumen der Kohäsionsfonds in der aktuellen Förderperiode 2021–2027 in Mrd. EUR. Quelle: Fact Sheets des European Parliamentary Research Service, eigene Zusammenstellung und Darstellung.

Die zugrundeliegende Komplexität und Fragmentierung erschweren die strategische Planung und Förderung sowohl auf EU-Ebene als auch in den Regionen erheblich.

Im Gegensatz dazu arbeitet der ARF mit einem einzigen Budget und integrierten Plänen, die von den Mitgliedsstaaten erstellt werden, was die allgemeine Verwaltung und die Finanzierung von Großprojekten erleichtert.

Um die Zielsetzungen der einzelnen Fonds zu erfüllen und eine ordnungsgemäße Abwicklung zu gewährleisten, gibt es zahlreiche Verwaltungsvorschriften. Die gemeinsame Umsetzung der Kohäsionspolitik nach dem Partnerschaftsprinzip schafft ein System gegenseitiger Kontrolle und des Ausgleichs zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedsstaaten. Die Vorschriften für ein und denselben Fonds können von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat variieren und weisen allzu oft „Gold-Plating“ auf, mit denen EU-Vorgaben verschärft oder ergänzt werden.

Die komplexe Umsetzung von Kohäsionspolitik führt zu erheblichem Verwaltungsaufwand und langen Bearbeitungszeiten, worunter die Attraktivität von Kohäsionsmitteln bei den Antragstellern von Projekten leidet. Insbesondere in wirtschaftlich stärkeren Regionen, wo höhere nationale Kofinanzierungssätze die europäischen Kohäsionsmittel weniger attraktiv machen, wird dies zunehmend zum Problem.

Obwohl der ARF theoretisch weniger Vorschriften umfasst und in der Konzeption einfacher ist, ist der Verwaltungsaufwand in der Praxis auch dort hoch. Dazu tragen auch die weitreichenden Anforderungen für das Auditing bei, womit der Europäische Rechnungshof auch Teile der nationalen Haushalte prüfen muss.

Insgesamt vernimmt man aus den verschiedenen Politikfeldern der EU ähnliche Klagen über hohe Verwaltungsaufwendungen und überbordende Bürokratie. Daraus ist zu schließen, dass es sich hierbei um kein spezifisches Problem im Bereich der Strukturpolitik handelt.

Vereinfachungen in der Abwicklung der Kohäsionspolitik sind essenziell, um ihre Effizienz, Effektivität und Geschwindigkeit zu erhöhen, letztlich aber auch, um sie attraktiv für Projektantragsteller zu halten. Die Zusammenlegung von Fonds könnte die Planung, Steuerung und Verwaltung vereinfachen. Ein Bürokratieabbau ist wichtig, darf aber wiederum nicht die Betrugsbekämpfung beeinträchtigen. Dazu können Prüfsysteme unter der Prämisse, den Verwaltungsaufwand klein zu halten, optimiert werden. Hier gilt es aber sicherzustellen, dass den Anreizen in der Verwaltung, Risikoaversion mit zusätzlicher Bürokratie auszugleichen, begegnet wird.

3.4 Synergien mit anderen Politiken

Die Kohäsionspolitik ist – und sollte – nicht die einzige Maßnahme sein, die sich um den europäischen Zusammenhalt kümmert (Europäische Kommission 2024a). Praktisch jede Politik beinhaltet den wirtschaftspolitischen Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit, wodurch Kohäsion ein grundlegender Aspekt jeder politischen Maßnahme sein sollte. Während einige Politiken Kohäsion fördern können, untergraben andere sie. Daher ist die Nutzung von Synergieeffekten von entscheidender Bedeutung für eine effektive Kohäsionspolitik.

3.4.1 EU-Politiken

Die Europäische Union erlässt jedes Jahr zahlreiche politische Maßnahmen, die, ob sie nun ordnungspolitischer oder finanzpolitischer Natur sind, Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Wohlstand und dessen Verteilung in Europa haben.

Das beste Beispiel ist der Binnenmarkt: Seine Regelungen können für einige Regionen sehr vorteilhaft sein, während sie sich für andere nachteilig auswirken. Gerade mit der grünen Transformation – und mit der Energiewende als Herzstück – geht eine grundlegende Umstrukturierung der Wirtschaft einher. Der Ausstieg aus den fossilen Energien wird einen Teil wirtschaftlicher Aktivität auslöschen, während der gleichzeitige Ausbau der erneuerbaren Energien Arbeitsplätze und Wertschöpfung schaffen wird. Dieser Wandel begünstigt dabei wirtschaftlich schwächer entwickelte ländliche Regionen und verbessert somit die Kohäsion (Többen et al. 2023, Schwab 2023a). Durch die Abstimmung der Kohäsionspolitik mit der Energiepolitik kann die größtmögliche Wirkung von beiden erzielt werden.

Auch die Entwicklung von Zukunftstechnologien für die grüne und digitale Transformation bietet großes Potenzial in ganz Europa. Durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Regionen mit komplementären Fähigkeiten kann technologischer Fortschritt entstehen, und es können damit wirtschaftliche Impulse insbesondere in wirtschaftlich schwächer entwickelten Regionen gesetzt werden. Dies kann sich positiv auf die Kohäsion in Europa auswirken (Bachtrögl-Unger et al. 2023, Schwab 2023b).

Um den Zusammenhalt in Europa zu erhöhen, ist es wichtig, Synergien zwischen der Kohäsionspolitik und anderen EU-Politiken strategisch zu nutzen. Das heißt nicht, dass andere Politiken die

gleichen Ziele wie die Kohäsionspolitik verfolgen müssen. Es müssen aber die positiven wie negativen Auswirkungen auf Kohäsion besser berücksichtigt werden. Dazu bedarf es einer strategischen Planung basierend auf belastbaren empirischen Analysen zur Abschätzung der Effekte unterschiedlicher Politiken. Insbesondere in einer Zeit, in der der finanzielle Handlungsspielraum immer enger wird, ist eine bessere Verzahnung unterschiedlicher Politiken unerlässlich.

3.4.2 Nationale Politiken

Die Kohäsionspolitik ist nicht das einzige Werkzeug, mit dem Strukturpolitik in Europa betrieben wird. Die meisten Mitgliedsstaaten führen ihre eigenen Maßnahmen auf nationaler Ebene durch. Beispielsweise verfolgt Deutschland mit der *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“* (GRW) ähnliche Ziele wie die europäische Kohäsionspolitik. Diese nationalen Politiken sind jedoch oft nur unzureichend auf die europäische Kohäsionspolitik abgestimmt – und umgekehrt.

In den Mitgliedsstaaten spielen Finanzausgleichssysteme eine maßgebliche Rolle für die Förderung von territorialer Gerechtigkeit. Deutschland hat hier ein besonders fein ziseliertes System im Einsatz. Diese Systeme dienen aber nicht als proaktive Instrumente für strukturelle Entwicklung, sondern fungieren als Ausgleichsmechanismen, ähnlich wie eine „Solidaritätssteuer“.

Eine bessere Koordinierung zwischen nationalen und EU-Politiken sowie Synergieeffekte mit den nationalen Finanzausgleichssystemen würden die Schlagkraft der Strukturpolitik erhöhen und damit die Kohäsion in Europa stärken. Die Bündelung von Ressourcen kann den finanziellen Hebel erhöhen und den Verwaltungsaufwand verringern.

4 Ausblick

Die aktuelle Debatte zur Zukunft der Kohäsionspolitik ist im Grunde genommen die Suche nach einer Neudefinition ihrer Identität angesichts einer sich verändernden Welt. Dies wird verstärkt durch den zunehmenden Druck auf die Politik, schnelle Resultate zu liefern.

4.1 Die Kohäsionspolitik als zentrales Instrument zur Bewältigung globaler Herausforderungen

Auf den ersten Blick mag die Kohäsionspolitik in einer sich verändernden Welt überholt erscheinen. Regionale Entwicklung bleibt jedoch ein übergreifendes Thema, das für die Bewältigung globaler Herausforderungen entscheidend ist.

Wettbewerbsfähigkeit: Der verschärfte globale Wettbewerb erfordert eine Strategie für die europäische Industrie. Die langfristigen Investitionen in Infrastruktur, Humankapital und Innovation sind der Schlüssel für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit aller europäischer Regionen. In diesem Sinne agiert Kohäsionspolitik als eine langfristige Industriepolitik und bereitet so die Grundlage für eine starke wirtschaftliche Basis.

Grüne Transformation: Die Umstellung auf erneuerbare Energien und die Dekarbonisierung in allen Bereichen des Lebens betrifft die europäischen Regionen unterschiedlich stark. Eine gerechte Transformation, unterstützt durch Kohäsionspolitik, ist zentral, um die Bevölkerung abzuholen und mitzunehmen für das gesetzte Ziel Klimaneutralität bis 2050.

Digitale Transformation: Die Kohäsionspolitik spielt eine wichtige Rolle dabei, Europa zu verbinden, die Zusammenarbeit zu fördern und Innovationen voranzutreiben, um große gesellschaftliche Herausforderungen zu bewältigen. In einer erweiterten EU wird diese Rolle noch wichtiger und bietet neue Perspektiven und Möglichkeiten.

Die Kohäsionspolitik ist von entscheidender Bedeutung, um Europa bei der Bewältigung der großen Herausforderungen unserer Zeit zu unterstützen, indem sie die wirtschaftliche, soziale und territoriale Resilienz fördert. Sie begegnet den Ängsten vor wirtschaftlicher Benachteiligung in ganz Europa und sorgt dafür, dass niemand zurückgelassen wird. Die Kohäsionspolitik ist unerlässlich bei der Beseitigung und Vermeidung regionaler Ungleichheiten und um sicherzustellen, dass alle Regionen und Menschen von der Europäischen Union profitieren. Andernfalls steht die Akzeptanz des europäischen Projekts auf dem Spiel, was zu dem führt, was als „Geografie der Unzufriedenheit“ bezeichnet wird.

4.2 Künftige Ausrichtung der Kohäsionspolitik

Die Kohäsionspolitik steht vor einem entscheidenden Scheideweg. Angesichts neuer politischer Prioritäten, einer sich verändernden politischen Großwetterlage und der Aussicht auf eine Erweiterung der EU ist eine Verbesserung der Kohäsionspolitik unabdingbar. Aktuell werden die Zielsetzungen und Versprechen der Kohäsionspolitik noch nicht vollständig erfüllt, was die Notwendigkeit von Reformen unterstreicht. Zu den wichtigsten Bereichen gehören die Überarbeitung ihrer Zielsetzung, ihre Finanzierung, die optimale Ausgestaltung mit den Lehren aus dem Wiederaufbaufonds und die Hebung von Synergien mit anderen Politiken.

Die laufende Debatte und die anstehenden Entscheidungen in Berlin (Bund-Länder-Positionierung) und Brüssel (Konkretisierung des *Clean Industrial Deal*) werden die Kohäsionspolitik neu formen. Die nächsten Monate, insbesondere die Verhandlungen für den nächsten MFR, werden dafür wegweisend sein. Die Kohäsion sollte aber ein zentraler Grundsatz für die Wirtschafts- und Integrationsstrategie der EU bleiben, da sie eine notwendige Voraussetzung für die Bewältigung der Herausforderungen unserer Zeit darstellt.

Literatur

- Bachtler, J. (2022). Cohesion policy – Where has it come from? Where is it going? In: *European Court of Auditors Journal* (1), S. 7–12.
- Bachtler, J. & Mendez, C. (2020). 10. Cohesion Policy. In: Wallace, H.; Pollack, M. A.; Roederer-Rynning, C. & Young, A. R. (Hrsg.). *Policy-Making in the European Union* (8. Auflage).
- Bachtrögler-Unger, J.; Balland, P.-A.; Boschma, R. & Schwab, T. (2023). Technological capabilities and the twin transition in Europe – Opportunities for regional collaboration and economic cohesion. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), veröffentlicht am 4. April 2023. DOI: 10.11586/2023017.
- Benford, J. (2023). Cohesion Policy's Blind Spot – Strong Regional Institutions are Crucial to Implementing Effective Growth Strategies on the Ground. In: *Global & European Dynamics*, veröffentlicht am 2. Februar 2023. Verfügbar unter <https://globaleurope.eu/europes-future/cohesion-policys-blind-spot-strong-regional-institutions-are-crucial-to-implementing-effective-growth-strategies-on-the-ground/>, letzter Zugriff am 3. Juni 2024.
- Calipel, C.; Bizien, A. & Pellerin-Carlin, T. (2024). European Climate Investment Deficit report – An investment pathway for Europe's future. Institute for Climate Economics (I4CE). Verfügbar unter https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/2024/02/European-Climate-Investment-Deficit-report-An-investment-pathway-for-Europe-future_V1.pdf, letzter Zugriff am 3. Juni 2024.
- Cappellano, F.; Molica, F. & Makkonen, T. (2024). Missions and Cohesion Policy – Is there a match? In: *Science and Public Policy* 51(3), S. 360–374.
- Cecchi, M. (2023). A Comparative Analysis of the European Recovery and Resilience Facility and Cohesion Policy – Lessons Learned and the Way Forward. *Astrid Ressagna* (16). Verfügbar unter <https://www.astrid-online.it/static/upload/8a4f/8a4f9b1bfb57ae3b09d8310823c35795.pdf>, letzter Zugriff am 3. Juni 2024.
- Dall'Erba, S. & Fang, F. (2015). Meta-analysis of the impact of European Union Structural Funds on regional growth. In: *Regional Studies* 51(6), S. 822–832.
- Diemer, A.; Iammarino, S.; Rodríguez-Pose, A. & Storper, M. (2022). The Regional Development Trap in Europe. In: *Economic Geography* 98(5), S. 487–509.
- Eurofound (2023). Bridging the rural-urban divide: Addressing inequalities and empowering communities. Publications Office of the European Union, Luxembourg. Verfügbar unter <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2023/bridging-rural-urban-divide-addressing-inequalities-and-empowering-communities>, letzter Zugriff am 26. August 2024.
- Europäische Investitionsbank (2023). Cohesion and regional development – Overview. Veröffentlicht am 17. Mai 2023. Verfügbar unter https://www.eib.org/attachments/lucalli/20230145_cohesion_and_regional_development_overview_2023_en.pdf, letzter Zugriff am 3. Juni 2024.
- Europäische Kommission (2009). Knowledge for growth – Prospects for science, technology and innovation. Directorate-General for Research and Innovation. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- Europäische Kommission (2021a). The EU's 2021–2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures. Directorate-General for Budget. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Europäische Kommission (2021b). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a new funding strategy to finance NextGenerationEU. Veröffentlicht am 14. April 2021. Verfügbar unter https://commission.europa.eu/document/download/a42a05abe656-4cf4-9d0b-b4d2825618ee_en?filename=com2021_250_en_act_part1_v3.pdf, letzter Zugriff am 26. August 2024.
- Europäische Kommission (2022). Commission welcomes political agreement on REPowerEU under the Recovery and Resilience Facility. Press Release, veröffentlicht am 14. Dezember 2022. Verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7717, letzter Zugriff am 3. Juni 2024.
- Europäische Kommission (2023). 2023 Strategic Foresight Report – Sustainability and people's well-being at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy. Veröffentlicht am 6. Juni 2023.
- Europäische Kommission (2024a). Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe – Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy. Directorate-General for Regional and Urban Policy. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Europäische Kommission (2024b). Ninth report on economic, social and territorial cohesion. Publication Office of the European Union, Luxembourg.
- Europäischer Ausschuss der Regionen (2024). Implementation of the Recovery and Resilience Facility at Local and Regional Level Results of the CoR-CEMR targeted consultation. Verfügbar unter <https://cor.europa.eu/en/news/Documents/RRF-consultation-2024%20final.pdf>, letzter Zugriff am 22. August 2024.
- Europäischer Rat (2024). Mid-term revision of the EU long-term budget 2021–2027. Verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-long-term-budget/mid-term-revision-of-the-eu-long-term-budget-2021-2027>, letzter Zugriff am 3. Juni 2024.
- Europäischer Rechnungshof (2023). EU financing through cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility – A comparative analysis. Review (1). Verfügbar unter https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW23_01/RW_RFF_and_Cohesion_funds_EN.pdf, letzter Zugriff am 26. August 2024.
- Europäisches Parlament (2013). The (low) absorption of EU Structural Funds. Library Briefing, veröffentlicht am 1. Oktober 2013. Verfügbar unter [https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130544/LDM_BRI\(2013\)130544_REV1_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130544/LDM_BRI(2013)130544_REV1_EN.pdf), letzter Zugriff am 5. Juni 2023.
- European Parliamentary Research Service (2021). Cohesion policy and climate change. Fact Sheet. Verfügbar unter [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690514/EPRS_ATA\(2021\)690514_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690514/EPRS_ATA(2021)690514_EN.pdf), letzter Zugriff am 3. Juni 2024.
- Gerland, C. & Schwab, T. (2022). Upward Convergence? The History of EU Cohesion. In: *Global & European Dynamics*, veröffentlicht am 12. Dezember 2022. Verfügbar unter

<https://globaleurope.eu/europes-future/upward-convergence-the-history-of-eu-cohesion/>, letzter Zugriff am 3. Juni 2024.

- Hunter, A. (2024). An EU era of heightened security: What role for the future of Cohesion Policy? In: *Discussion Paper Europe's Political economy programme*, veröffentlicht am 14. Mai 2024. Verfügbar unter <https://epc.eu/content/Alison-Hunter-Cohesion-Future-Heightened-Security.pdf>, letzter Zugriff am 16. August 2024.
- Idczak, P.; Musiałkowska, I. & Kociuba, D. (2024). Chapter 2: The origins of the EU Cohesion Policy – from regional economic development to the place-based approach. In: Dotti, N.; Musiałkowska, I.; De Gregorio Hurtado, S. & Walczyk, J. (Hrsg.). *EU Cohesión Policy*, S. 10–29.
- Jouen, M. (2017). La future politique de cohésion doit symboliser la solidarité européenne en action. Warsaw Conference *The future of Cohesion Policy post-2020*, co-organised by the European Committee of the Regions and the Region of Mazovia on the March 3rd, 2017. Verfügbar unter <https://institutdelors.eu/en/publications/the-future-cohesion-policy-should-represent-eu-solidarity-in-action/>, letzter Zugriff am 3. Juni 2024.
- Kopiński, D.; Lubasiński, J.; Michalski, B.; Pilszyk, M.; Święcki, I. & Wąsiński, M. (2024). The Big Bang Enlargement – 20 Years of Central Europe's Membership in the EU. Polish Economic Institute. Verfügbar unter <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/04/The-Big-Bang-Enlargement-20-years-of-Central-Europes-membership-in-the-EU.pdf>, letzter Zugriff am 26. August 2024.
- Land Baden-Württemberg (2024). Positionspapier Gestaltung der Europäischen Kohäsionspolitik nach 2027 unter besonderer Berücksichtigung der EFRE-Förderung. Verfügbar unter <https://2021-27.efre-bw.de/wp-content/uploads/Gestaltung-der-Europaeischen-Kohaesionspolitik-nach-2027.pdf>, letzter Zugriff am 22. August 2024.
- Land Niedersachsen (2023). Eine starke und moderne Kohäsionspolitik ab 2028. Verfügbar unter <https://www.mb.niedersachsen.de/download/201945/Acht-Punkte-Plan-fuer-eine-starke-und-moderne-Kohaesionspolitik-ab-2028.pdf>, letzter Zugriff am 22. August 2024.
- Lang, V.; Redeker, N. & Bischof, D. (2022). Place-Based Policies and Inequality Within Regions. OSF Preprints. Verfügbar unter <https://osf.io/preprints/2xmzj>, letzter Zugriff am 8. Juni 2024.
- Letta, E. (2024). Much more than a Market – Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens.
- Lindner, J.; Nguyen, T. & Hansum, R. (2023). What does it cost? Financial implications of the next enlargement. Verfügbar unter https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/2023_1213_LindnerNguyenHansum_Enlargement.pdf, letzter Zugriff am 26. August 2024.
- Marzinotto, B. (2012). The growth effects of EU cohesion policy – a meta-analysis. Bruegel working paper. Verfügbar unter <https://www.bruegel.org/working-paper/growth-effects-eu-cohesion-policy-meta-analysis>, letzter Zugriff am 3. Juni 2024.
- Maucorps, A.; Römisch, R.; Schwab, T. & Vujanović, N. (2023). The Impact of the Green and Digital Transition on Regional Cohesion in Europe. In: *Intereconomics* 58(2), S. 102–110.

- Nuñez Ferrer, J. & Ruiz de la Ossa, T. (2022). Administrative capacity risk considerably reducing actual investments under cohesion policy and NGEU/RRF. In: *European Court of Auditors Journal* (1), S. 118–124.
- Nuñez Ferrer, J.; Schreiber, M. & Moreno, G. (2024). Furthering cohesion in an enlarged Europe – Impacts of enlargement on regional Cohesion Policy allocations. Verfügbar unter <https://cpmr.org/wpdm-package/cpmr-study-impacts-of-enlargement-on-cohesion-policy-and-the-eu-regions-april-2024/?wpdmdl=37681&ind=1712648197999>, letzter Zugriff am 3. Juni 2024.
- OECD (2020). Chapter 1. Building administrative capacity for Cohesion Policy financing. In: *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy – Administrative Capacity Building Roadmaps*.
- Ragnitz, J. (2018). European Cohesion Policies – The Need for Reform. In: *ifo DICE Report* 16(3), S. 48–53.
- Rodríguez-Pose, A.; Dijkstra, L. & Poelman, H. (2024). The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap. In: *Economic Geography*, S. 1–33.
- Schwab, T. (2023a). The renewable energy transition can reduce economic disparities in Europe. *Bertelsmann Stiftung Policy Brief*, veröffentlicht am 5. Dezember 2023. Verfügbar unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/the-renewable-energy-transition-can-reduce-economic-disparities-in-europe>, letzter Zugriff am 26. August 2024.
- Schwab, T. (2023b). Zukunftstechnologien für mehr Kohäsion in Europa. *Bertelsmann Stiftung Policy Brief Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft*, veröffentlicht am 6. Juli 2023. Verfügbar unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/policy-brief-2023-10-zukunftstechnologien-fuer-mehr-kohaesion-in-europa>, letzter Zugriff am 26. August 2024.
- Schwab, T. & Resende Carvalho, L. (2023). Die Zukunft der Kohäsion – Auswirkungen des digitalen und grünen Wandels auf Europas Regionen. *Bertelsmann Stiftung Policy Brief Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft*, veröffentlicht am 23. Januar 2023. Verfügbar unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/policy-brief-2023-02-die-zukunft-der-kohaesion-auswirkungen-des-digitalen-und-gruenen-wandels-auf-europas-regionen>, letzter Zugriff am 26. August 2024.
- Tarschys, D. (2008). The Budget Review and the Committee on Budgetary Control: Coping with Multiple Agents and Multiple Goals, veröffentlicht am 23. Juni 2008. Verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/177395/20080701ATT33215EN.pdf>, letzter Zugriff am 8. Juni 2024.
- Többen, J.; Banning, M.; Hembach-Stunden, K.; Stöver, B.; Ulrich, P. & Schwab, T. (2023). Energising EU Cohesion – Powering up lagging regions in the renewable energy transition. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), veröffentlicht am 5. Dezember 2023. DOI: 10.11586/2023040.
- von Ehrlich, M. (2024). The Importance of EU Cohesion Policy for Economic Growth and Convergence. In: *The Future of EU Cohesion – Final report of the research project: „Ausrichtung der europäischen Strukturpolitik in der nächsten Förderperiode 2028-2034 aus finanzpolitischer Sicht“*, commissioned by the German Federal Ministry of Finance, veröffentlicht am 15. Juli

2024. Verfügbar unter https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/EUCohesionPolicyFinal-Report_ZEW2024.pdf, letzter Zugriff am 14. August 2024.

Weltbank (2018). Rethinking Lagging Regions: Using Cohesion Policy to Deliver on the Potential of Europe's Regions. *World Bank Report on the European Union*, veröffentlicht am 7. Mai 2018. Verfügbar unter <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/739811525697535701-0080022018/original/RLRFULLonline20180501.pdf>, letzter Zugriff am 26. August 2024.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
bertelsmann-stiftung.de

Dr. Thomas Schwab
Senior Expert European Economics
Telefon +49 30 275788-132
thomas.schwab@bertelsmann-stiftung.de

<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/nachhaltig-wirtschaften>

<https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/europes-economy>