

Busch, Berthold

**Research Report**

## Kohäsionspolitik in der Europäischen Union: Bestandsaufnahme und Neuorientierung

IW-Analysen, No. 121

**Provided in Cooperation with:**

German Economic Institute (IW), Cologne

*Suggested Citation:* Busch, Berthold (2018) : Kohäsionspolitik in der Europäischen Union: Bestandsaufnahme und Neuorientierung, IW-Analysen, No. 121, ISBN 978-3-602-45609-3, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/174482>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



# **IW-Analysen 121**

## **Kohäsionspolitik in der Europäischen Union**

**Bestandsaufnahme und Neuorientierung**

Berthold Busch



Forschungsberichte aus dem  
Institut der deutschen Wirtschaft

# IW-Analysen 121

## Kohäsionspolitik in der Europäischen Union

**Bestandsaufnahme und Neuorientierung**  
Berthold Busch

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14991-9 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45609-3 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Grafik: Dorothe Harren

© 2018 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

[iwmedien@iwkoeln.de](mailto:iwmedien@iwkoeln.de)

[www.iwmedien.de](http://www.iwmedien.de)

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen

**ClimatePartner**<sup>°</sup>  
**klimateutral**

Druck | ID 12461-1801-1007

# Inhalt

Abkürzungen	4
Zusammenfassung	5
1 Einleitung	6
2 EU-Kohäsionspolitik im mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020	7
3 Entwicklung der EU-Kohäsionspolitik	13
4 Kohäsion und Wirksamkeit der EU-Kohäsionspolitik	22
5 Makroökonomische Konditionalität und Wirtschaftspolitik	27
6 EU-Kohäsionspolitik und EFSI	33
7 Einfluss des Brexits auf die EU-Kohäsionspolitik	38
8 Neuorientierung der EU-Kohäsionspolitik nach 2020	42
9 Fazit	48
Literatur	50
Abstract	57
Autor	58

# Abkürzungen

AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNE	Bruttonationaleinkommen
CPMR	Conference of Peripheral Maritime Regions
EAGFL-A	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung
ECU	European Currency Unit
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFSI	Europäischer Fonds für strategische Investitionen
EIAH	European Investment Advisory Hub
EIB	Europäische Investitionsbank
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EP	Europäisches Parlament
ERE	Europäische Rechnungseinheit
ERH	Europäischer Rechnungshof
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESIF	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
EU-13	Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Ungarn, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Zypern
EU-15	Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
KF	Kohäsionsfonds
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
RAL	Reste à liquider
YEI	Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (Youth Employment Initiative)

# Zusammenfassung

Diese Analyse befasst sich mit der Weiterentwicklung der Kohäsionspolitik der Europäischen Union in der Zeit nach 2020, für die ein neuer mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) von den EU-Mitgliedstaaten vereinbart werden muss. Dies war schon in der Vergangenheit stets ein schwieriges Unterfangen. Erschwerend kommt jetzt hinzu, dass beim nächsten MFR das Vereinigte Königreich mit großer Wahrscheinlichkeit nicht mehr der EU angehören wird, sodass der britische Nettobeitrag zur Finanzierung des EU-Haushalts dauerhaft deutlich niedriger ausfallen dürfte, sofern er nicht ganz entfällt. Die Analyse plädiert vor diesem Hintergrund für einen Kurswechsel in der EU-Kohäsionspolitik: Künftig sollten nur noch die ärmeren Mitgliedstaaten finanziell gefördert werden, ohne dass diese selbst einen eigenen Beitrag zur Finanzierung dieser Politik auf EU-Ebene leisten müssten. Ein Kurswechsel ist auch deshalb ratsam, weil die Politik zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in den letzten beiden Förderperioden die räumliche Konzentration auf die ärmsten Regionen aufgegeben hat.

# 1 Einleitung

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gibt der EU den Auftrag, eine Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zu verfolgen, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die EU setzt sich gemäß der Vorgabe in Art. 174 insbesondere das Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der einzelnen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Im Jahr 2015 gab die EU 51,2 Milliarden Euro für die Kohäsionspolitik aus. Werden noch die Mittel des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) hinzugerechnet, waren es 63 Milliarden Euro. Das sind 40 Prozent mehr als die Ausgaben für die Marktordnungs- und Garantiepolitik für die Landwirtschaft (die sogenannte erste Säule der Agrarpolitik), die im Jahr 2015 mit 44,9 Milliarden Euro dotiert war. Größtes Empfängerland bei den Kohäsionsausgaben war 2015 Polen mit einem Rückfluss aus dem EU-Haushalt in Höhe von fast 8 Milliarden Euro, gefolgt von Tschechien mit 5,8 Milliarden Euro und Spanien mit 5,5 Milliarden Euro (European Commission, 2016).

Zunächst werden in Kapitel 2 die Ziele, Prioritäten und die Mittelausstattung der Kohäsionspolitik in der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 beschrieben. Kapitel 3 bietet einen kurzen Abriss über die Änderungen und Wandlungen der Kohäsionspolitik. In Kapitel 4 werden Studien vorgestellt, die sich mit der Wirksamkeit der europäischen Kohäsionspolitik befassen. Kapitel 5 geht der Frage nach, ob sich die EU-Kohäsionspolitik mit dem Instrument der makroökonomischen Konditionalität und der verstärkten Orientierung an den länderspezifischen Empfehlungen zu einer zunehmenden Einmischung in die Wirtschaftspolitik („Quasi-Wirtschaftspolitik“) weiterentwickelt hat. Kapitel 6 stellt den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) im Kontext der Kohäsionspolitik vor, wobei Unterschiede zu und Gemeinsamkeiten mit den Strukturfonds erörtert werden. Kapitel 7 untersucht, welche Auswirkungen von einem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU auf die Kohäsionsförderung ausgehen können, und Kapitel 8 enthält einige Schlussfolgerungen und Vorschläge für die Neuorientierung der Kohäsionspolitik nach 2020. In Kapitel 9 werden die Ergebnisse zusammengefasst und Empfehlungen gegeben.

## 2 EU-Kohäsionspolitik im mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020

Die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der EU ist im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum 2014 bis 2020 mit rund 352 Milliarden Euro (zu laufenden Preisen) ausgestattet (Europäische Kommission, 2014a, 237; BMWi, 2015, 21). Es handelt sich dabei um die Ausgaben, die vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), vom Europäischen Sozialfonds (ESF), vom Kohäsionsfonds (KF) und vom Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) finanziert werden sollen. Nimmt man noch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) hinzu, der mit den genannten anderen Fonds zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) gerechnet wird, und berücksichtigt auch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI), kommt man auf Ausgaben in Höhe von 454 Milliarden Euro im Zeitraum 2014 bis 2020.<sup>1</sup> Die Kommission rechnet nur die Mittel aus dem EFRE, dem ESF und dem KF zur Regional- und Strukturpolitik, nicht aber den EMFF und den ELER (Lammers, 2016, 281 f.), obwohl die grundlegenden Vorschriften für alle diese Fonds in einer gemeinsamen Verordnung geregelt sind (EP, 2013a).

Aufgrund des Prinzips der nationalen Kofinanzierung werden zusätzlich mitgliedstaatliche Beträge in Höhe von 183 Milliarden Euro erwartet, sodass mit einem gesamten Ausgabenvolumen von 637 Milliarden Euro zu rechnen ist (European Commission, 2017). Das Prinzip der Kofinanzierung soll Mitnahmeeffekte verhindern. Die Kofinanzierungssätze sind allerdings unterschiedlich hoch und vom wirtschaftlichen Entwicklungsstand der jeweiligen Region abhängig. Der EU-Anteil an der Förderung reicht von 50 Prozent in den stärker entwickelten bis zu 85 Prozent in den rückständigen Regionen (Europäische Kommission, 2014a, 239).

---

1 In einer für alle geltenden Verordnung sind die gemeinsamen Bestimmungen für diese Fonds geregelt (EP, 2013a). Daneben gibt es für diese Fonds spezifische Regelungen in separaten Verordnungen (BMWi, 2017).

## Zur Terminologie

Gemäß Artikel 174 des AEUV verfolgt die EU eine Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, man spricht daher auch von der Kohäsionspolitik. Weil die Instrumente dieser Politik herkömmlicherweise zu den Strukturpolitiken der EU gerechnet wurden (Priebe, 2012, 1797), wird der Ausdruck Strukturpolitik oft synonym verwendet. Schließlich ist auch häufig von Regionalpolitik die Rede, um die regionale Komponente hervorzuheben (Priebe, 2012, 1797). Eine „gewisse terminologische Unsicherheit“ lässt sich nicht leugnen (ebenda). Wichtige Instrumente der Kohäsionspolitik sind die Strukturfonds (EFRE, ESF und ELER) sowie der Kohäsionsfonds. Die Verordnung 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (EP, 2013a) enthält gemeinsame Bestimmungen zum EFRE, zum ESF, zum KF, zum ELER und zum EMFF, die dort als Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) bezeichnet werden. Weil Artikel 174 AEUV ausdrücklich die ländlichen Gebiete benennt, wird in dieser Analyse auch die sogenannte zweite Säule der Agrarpolitik, die landwirtschaftliche Strukturpolitik (ELER), zur Kohäsionspolitik gerechnet – soweit dies möglich ist.

In der aktuellen Förderperiode bis 2020 werden zwei Ziele unterstützt (Europäische Kommission, 2014a, 237): Investitionen in Wachstum und Beschäftigung und die Europäische territoriale Zusammenarbeit (vormals Interreg). Für die Förderung des ersten Ziels kommen alle Regionen infrage (EP, 2013a, 330). Unterschieden wird zwischen weniger entwickelten Regionen, Übergangsregionen und stärker entwickelten Regionen (Europäische Kommission, 2014a, 237 f.). Weniger entwickelte Regionen sind definiert als Regionen mit einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts. Auf diese 71 Regionen in der Abgrenzung der NUTS-2-Ebene entfallen ungefähr 128 Millionen Einwohner – vor allem im Osten und im Süden der EU. Für sie sind 182,2 Milliarden Euro vorgesehen. Die Kategorie der Übergangsregionen wurde aus Gründen der Förderkontinuität neu geschaffen und umfasst Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP zwischen 75 und 90 Prozent des Durchschnittswerts. Sie werden mit 35,4 Milliarden Euro gefördert. In diesen 51 Regionen leben 68 Millionen Einwohner – hauptsächlich in Mitteleuropa. 151 Regionen mit 307 Millionen Einwohnern gelten als stärker entwickelt. Hier liegt

das BIP je Einwohner über 90 Prozent des EU-Durchschnitts. Sie erhalten 54,4 Milliarden Euro. Je Einwohner gerechnet, empfangen die weniger entwickelten Regionen im Siebenjahreszeitraum 1.423 Euro, die Übergangsregionen kommen auf 521 Euro und die übrigen Regionen auf 177 Euro. Im Durchschnitt aller Regionen ergibt sich daraus eine Förderung von 541 Euro je Einwohner der EU.

Hinzuzurechnen ist noch die Förderung durch den Kohäsionsfonds, der auf nationaler Ebene ansetzt. In der aktuellen Förderperiode ist er mit 63,4 Milliarden Euro dotiert. Er unterstützt Investitionen in die Umwelt- und Verkehrsinfrastruktur in Mitgliedsländern, die ein Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen von weniger als 90 Prozent des Durchschnitts der EU aufweisen. Er setzt damit anders als EFRE und ESF nicht auf regionaler Ebene an. Derzeit sind 14 Länder förderungsfähig<sup>2</sup>, für eine Übergangszeit auch Zypern (Europäische Kommission, 2014a, 237). Zusätzlich werden gut 11 Milliarden Euro für die Connecting Europe Facility bereitgestellt, mit der Verkehrs- und Energienetze sowie die digitale Infrastruktur gefördert werden.

Auf die (alten) EU-15-Länder entfallen 219 Milliarden Euro oder 48,2 Prozent aller Kohäsionsmittel (454 Milliarden Euro aus EFRE, ESF, KF, ELER, EMFF und YEI), auf die 2004 und später beigetretenen Länder (EU-13) 226 Milliarden Euro oder 49,8 Prozent. (Die Aufteilung auf die einzelnen Länder enthält Tabelle 1.) 2 Prozent sind für das Ziel der Europäischen territorialen Zusammenarbeit vorgesehen und national nicht zurechenbar. Das letztgenannte Ziel dient der Bewältigung grenzüberschreitender Probleme und der Realisierung von Größenvorteilen. Die Kooperation soll zudem zu mehr Sicherheit und Stabilität beitragen. Vor allem in den sogenannten Makroregionen (Donauraum, Ostseeraum) wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für unerlässlich gehalten (Europäische Kommission, 2014a, 185, 258). Makroregionale Strategien umfassen mehrere Mitgliedstaaten oder Teile davon und auch Drittländer (Lammers, 2016, 282 f.). Die Entscheidung liegt beim Europäischen Rat.

Die über die gesamte Förderperiode feste Verteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten folgt nach Angaben der Kommission objektiven Kriterien wie BIP je

---

2 Bulgarien, Estland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

## EU-Kohäsionsmittel von 2014 bis 2020

Tabelle 1

Verpflichtungen nach Ländern, in Milliarden Euro

Polen	86,0	Litauen	8,4
Italien	42,8	Lettland	5,6
Spanien	37,4	Österreich	4,9
Rumänien	30,8	Estland	4,5
Deutschland	27,9	Slowenien	3,9
Frankreich	26,7	Finnland	3,8
Portugal	25,8	Schweden	3,6
Ungarn	25,0	Irland	3,4
Tschechien	24,2	Belgien	2,7
Griechenland	20,4	Niederlande	1,7
Vereinigtes Königreich	16,4	Dänemark	1,3
Slowakei	15,3	Zypern	0,9
Kroatien	10,7	Malta	0,8
Bulgarien	9,9	Luxemburg	0,1
Nachrichtlich: national nicht zurechenbar im Rahmen der territorialen Zusammenarbeit			9,1

Insgesamt 454,1 Milliarden Euro: EFRE, ESF, KF, ELER, EMFF, YEI.  
Eigene Berechnungen auf Basis von European Commission, 2017

Einwohner auf regionaler oder nationaler Ebene, Arbeitslosigkeit, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte (Deffaa, 2016, 155). Obwohl die Gesamtsumme mit 0,4 Prozent des BIP der EU nicht sehr hoch zu sein scheint, machen die Zuweisungen aus den ESIF in den mittel- und osteuropäischen Ländern nach Kommissionsschätzungen mehr als 50 Prozent der öffentlichen Investitionen aus (Deffaa, 2016, 155 f.).

Die Voraussetzung für die Förderung ist ein Programmierungsprozess, der mit einer Partnerschaftvereinbarung zwischen dem Mitgliedstaat und der Europäischen Kommission beginnt. In der Partnerschaftvereinbarung sind Strategie, Prioritäten und Vorkehrungen eines Mitgliedstaates für die effiziente und wirksame Nutzung der Fonds beschrieben. Darauf bauen die individuellen Programme auf regionaler und sektoraler Ebene auf (Deffaa, 2016, 157). Hierzu zählen besonders die operationellen Programme, in denen die Investitions-

prioritäten für jedes Land oder jede Region gemäß den Zielen fixiert werden, die in der Partnerschaftvereinbarung festgelegt wurden. Ihre Anzahl beläuft sich auf 637 (Lammers, 2016, 281).

Voraussetzungen für die Förderung sind darüber hinaus sogenannte Ex-ante-Konditionalitäten. Mit diesen Bedingungen soll sichergestellt werden, dass die Kohäsionspolitik nicht durch ordnungspolitische, administrative oder institutionelle Schwächen beeinträchtigt wird (Europäische Kommission, 2014a, 242; Deffaa, 2016, 158 f.). Die Mitgliedstaaten sollen angemessene rechtliche und politische Rahmenbedingungen gewährleisten und geeignete Verwaltungskapazitäten bereitstellen (Europäische Kommission, 2016a, 23). Man kann diese Ex-ante-Konditionalitäten auch als einen Versuch werten, „gute“ Institutionen einzurichten. Zu unterscheiden sind Konditionalitäten, die sich auf die elf thematischen Ziele (Tabelle 2) beziehen, und horizontale Konditionalitäten, die dafür sorgen sollen, dass Mindestanforderungen etwa in Bezug auf die Beihilfenkontrolle oder das öffentliche Beschaffungswesen erfüllt sind (EP, 2013a, 438 ff.). Die Erfahrungen mit den Ex-ante-Konditionalitäten werden positiv bewertet. Sie hätten zu sichtbar positiven Ergebnissen bei der Verwaltungskapazität und guter Regierungsführung („Good Governance“) geführt (Business Europe, 2017). Es gibt überdies zumindest die rechtliche Möglichkeit, die Förderung an sogenannte makroökonomische Konditionalitäten zu knüpfen. Hier besteht eine Verbindung zum Verfahren der makroökonomischen Überwachung (vgl. dazu näher Kapitel 5).

Schließlich ist eine Verknüpfung von ESIF-Initiativen mit den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters vorgesehen. Im Rahmen des Europäischen Semesters richtet der Rat der EU auf Vorschlag der Kommission sogenannte länderspezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, in denen wirtschafts-, struktur- und finanzpolitische Maßnahmen vorgeschlagen werden. Diese Empfehlungen sollen bei der Ausarbeitung der Programme durch die Mitgliedstaaten und Regionen berücksichtigt werden (Europäische Kommission, 2014a, 247). Nach Angaben der Kommission waren mehr als zwei Drittel der 2014 angenommenen länderspezifischen Empfehlungen für kohäsionspolitische Investitionen relevant und in die Programmprioritäten der Mitgliedstaaten eingeflossen (Europäische Kommission, 2015, 6). Die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen ist allerdings dürftig (EZB, 2017, 73 ff.).

## Thematische Ziele der EU-Kohäsionspolitik und Mittelzuweisung Tabelle 2

Verpflichtungen für die Jahre 2014 bis 2020

Ziel	Milliarden Euro	Prozent	
1	Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	43,7	9,6
2	Verbesserung der Nutzung und Qualität von Informations- und Kommunikationstechniken	14,2	3,1
3	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)	63,4	14,0
4	Förderung der Verringerung von CO <sub>2</sub> -Emissionen	45,0	9,9
5	Anpassung an den Klimawandel; Risikoprävention und Risikomanagement	29,1	6,4
6	Erhaltung und Schutz der Umwelt; Förderung der Ressourceneffizienz	60,6	13,3
7	Nachhaltigkeit im Verkehr; Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen	58,5	12,9
8	Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung; Mobilität der Arbeitskräfte	40,7	9,0
9	Förderung der sozialen Inklusion; Bekämpfung von Armut und Diskriminierung	44,5	9,8
10	Investitionen in Bildung, Ausbildung und Fortbildung; lebenslanges Lernen	34,5	7,6
11	Verbesserung der Effizienz in der öffentlichen Verwaltung	5,0	1,1
Übrige: technische Hilfen; Gebiete in äußerster Randlage; Maßnahmen, die nicht weitergeführt werden		14,9	3,3
<b>Insgesamt</b>		<b>454,1</b>	<b>100,0</b>

Eigene Berechnungen auf Basis von European Commission, 2017

Die Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014 bis 2020 wird thematisch von der Strategie Europa 2020 der EU für „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ (Wachstumsstrategie) bestimmt. Diese Strategie hat zum Ziel, „die Wettbewerbsfähigkeit der EU unter Wahrung ihres Modells der sozialen Marktwirtschaft zu stärken und die Ressourceneffizienz der EU-Wirtschaft deutlich zu verbessern“ (Europäische Kommission, 2014b, 3). Hierzu orientiert sich die Kohäsionspolitik an elf thematischen Zielen (vgl. Tabelle 2), die direkt aus der Europa-2020-Strategie abgeleitet wurden und aus jedem ESIF unterstützt werden (Deffaa, 2016, 159 ff.; EP, 2013a, Anhang 11; Bachtler/Polverari, 2017, 34 f.). Der EFRE unterstützt alle elf Ziele mit Schwerpunkt bei den Nummern eins bis vier. Der ESF dient vorrangig den Zielen acht bis elf, aber auch den Zielen eins bis vier. Der Kohäsionsfonds fördert die Ziele vier bis sieben und elf (Europäische Kommission, 2014e, 5).

### 3 Entwicklung der EU-Kohäsionspolitik

Es ist sinnvoll, hier kurz auf die Genese der Kohäsionspolitik einzugehen, weil das Verständnis der Ursachen und der Motivation der Fonds das Urteil über den Änderungsbedarf erleichtert. Die Kohäsionspolitik der EU, wie sie heute betrieben wird, ist das Ergebnis eines langjährigen Prozesses, bei dem verschiedene Einflussfaktoren eine Rolle gespielt haben. Hierzu zählen sowohl die Erweiterungen der EU um neue Mitgliedstaaten als auch die Vertiefung der wirtschaftlichen Integration, namentlich die angestrebte Vollendung des europäischen Binnenmarktes und die Wirtschafts- und Währungsunion. Daneben können auch politökonomische Zusammenhänge und Erklärungsansätze aus der Theorie der Bürokratie herangezogen werden.

Der Beginn der eigentlichen Kohäsionspolitik wird im Allgemeinen auf die zweite Hälfte der 1980er Jahre datiert (Becker, 2014, 63 ff.; Brunazzo, 2016, 17; Dörr, 2016, 195 ff.). Mit dem Ziel der Binnenmarktvollendung wurde damals die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts über die Einheitliche Europäische Akte in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aufgenommen. Damit erhielt die Gemeinschaft zum ersten Mal eine ausdrückliche strukturpolitische Kompetenz (Heinemann et al., 2010, 50).

Zwar war bereits mit dem EWG-Vertrag von 1957 der Europäische Sozialfonds gegründet worden. Von einer eigenständigen Kohäsionspolitik kann in diesem Zusammenhang aber nicht gesprochen werden. Die finanziellen Mittel für diese Politik waren nämlich noch eher unbedeutend, wenn man den EU-Haushalt als Vergleichsmaßstab heranzieht. Im Zahlenwerk der Kommission werden erstmals im Jahr 1968 Ausgaben des ESF ausgewiesen: in Höhe von 24,5 Millionen Europäischen Rechnungseinheiten (ERE) bei einem Gesamtvolumen von 1,5 Milliarden ERE (Europäische Kommission, 2008, 78). Der EFRE startete 1975 mit Ausgaben in Höhe von 150 Millionen ERE bei einem Gesamtvolumen von 6,1 Milliarden ERE (Europäische Kommission, 2008, 78).

Der Einrichtung des EFRE war eine Reaktion auf den Beitritt Dänemarks, Irlands und des Vereinigten Königreichs im Jahr 1973. Dadurch vergrößerten sich die

regionalen Disparitäten in der damaligen EWG infolge der strukturschwachen Regionen in Irland und im Nordwesten Englands (Becker, 2014, 65). Die mit dem EFRE beginnende Regionalpolitik wird auch als finanzielles Instrument interpretiert, das Vereinigte Königreich in der EU zu halten (Heinemann et al., 2010, 48; Axt, 2000a). Die Verhandlungen waren nicht einfach, besonders Deutschland lehnte einen großen Fonds ab (Brunazzo, 2016, 19).

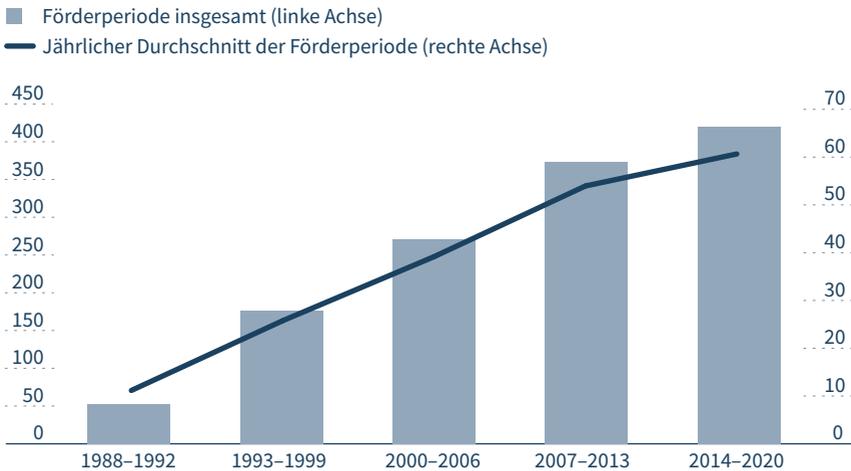
Auch spätere Erweiterungen wirkten sich auf die Kohäsionspolitik aus. Durch die sogenannte Süderweiterung – den Beitritt Griechenlands im Jahr 1981 sowie Portugals und Spaniens im Jahr 1986 – vergrößerte sich das regionale Gefälle in der erweiterten Union deutlich. Im Vorfeld der Erweiterung um Portugal und Spanien wurden – vor allem auf Druck Griechenlands, das neue Wettbewerber für seine Agrarprodukte fürchtete – die sogenannten Integrierten Mittelmeerprogramme geschaffen. Mit diesen wurden das gesamte Staatsgebiet von Griechenland sowie Teile Frankreichs und Italiens finanziell gefördert (Brunazzo, 2016, 20).

Sogar der Beitritt von Finnland, Österreich und Schweden im Jahr 1995 hatte kohäsionspolitische Konsequenzen: In der Förderperiode 1994 bis 1999 wurde ein neuer Regionstyp geschaffen, von dem nur Finnland und Schweden profitierten (Heinemann et al., 2010, 53). Regionen, die unter erschwerten klimatischen Bedingungen überwiegend landwirtschaftlich genutzt wurden, mit acht oder weniger Einwohnern je Quadratkilometer, wurden förderfähig.

Im Zusammenhang mit der im Weißbuch von 1985 angekündigten Vollendung des europäischen Binnenmarktes bis zum 31. Dezember 1992 wurde nicht nur die Kohäsionspolitik vertraglich verankert. Mit dem vom Europäischen Rat 1988 beschlossenen Delors-Paket I und der Verabschiedung des MFR wurden die Mittel (Verpflichtungsermächtigungen) für die drei Strukturfonds (EFRE, ESF und Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung – EAGFL-A) von 7,2 Milliarden ECU im Jahr 1987 auf 14,5 Milliarden ECU bis zum Jahr 1993 verdoppelt (Heinemann et al., 2010, 50; Becker, 2014, 68). Ursächlich war hier die Forderung der ärmeren Mitgliedstaaten nach finanzieller Unterstützung, da sie fürchteten, dem sich im Zuge der Binnenmarktvollendung verschärfenden Wettbewerb nicht standhalten zu können oder sich zumindest keinen Vorteil davon versprachen (Freise/Garbert, 2013, 36).

## Mittel für die EU-Kohäsionspolitik nach Förderperioden in Milliarden ECU/Euro, unterschiedliche Preisbasen

Abbildung 1



Daten: <http://link.iwkoeln.de/372969>

Eigene Zusammenstellung auf Basis der jeweiligen Beschlüsse des Europäischen Rates

Das Delors-Paket II aus dem Jahr 1992 brachte dann im Jahr 1999 eine weitere Aufstockung der finanziellen Ausstattung der Strukturfonds auf 27,4 Milliarden ECU für das Jahr 1999 (Europäischer Rat, 1992, 30; Becker, 2014, 127; Abbildung 1). Gegenüber dem Jahr 1993 sah der neue Finanzrahmen damit ein Plus von mehr als 38 Prozent vor – als sogenannte Mittel für Verpflichtungen in Preisen von 1992. Der Europäische Rat beschloss außerdem die Einrichtung eines Kohäsionsfonds, der in Ländern mit einem Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt<sup>3</sup> von weniger als 90 Prozent des Durchschnitts der Gemeinschaft Investitionen in die Umwelt und in die Verkehrsinfrastruktur fördern sollte. Für 1993 war eine Mittelausstattung in Höhe von 1,5 Milliarden Euro vorgesehen, die bis 1999 auf 2,6 Milliarden Euro ansteigen sollte. Begünstigte Länder waren neben Irland die drei südlichen Mitgliedstaaten Griechenland, Portugal und Spanien. Der Kohäsionsfonds ist vor dem Hintergrund der im Vertrag von Maastricht 1992 vereinbarten Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion zu sehen. Spanien soll ohne diesen Fonds nicht bereit gewesen sein, der Wirtschafts- und

<sup>3</sup> Heute Bruttonationaleinkommen (BNE); jeweils gemessen in Kaufkraftstandards.

Währungsunion zuzustimmen (Gitzoller, 1997, 33; Axt, 2000b, 37). Hier kann argumentiert werden, dass durch den Wegfall des Wechselkursmechanismus Probleme für die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes entstehen, wenn Arbeits- und Produktmärkte nicht flexibel genug sind (Axt, 2000a, 41). Die Befürworter dieser Argumentation forderten dann als Ersatz finanzielle Hilfen.

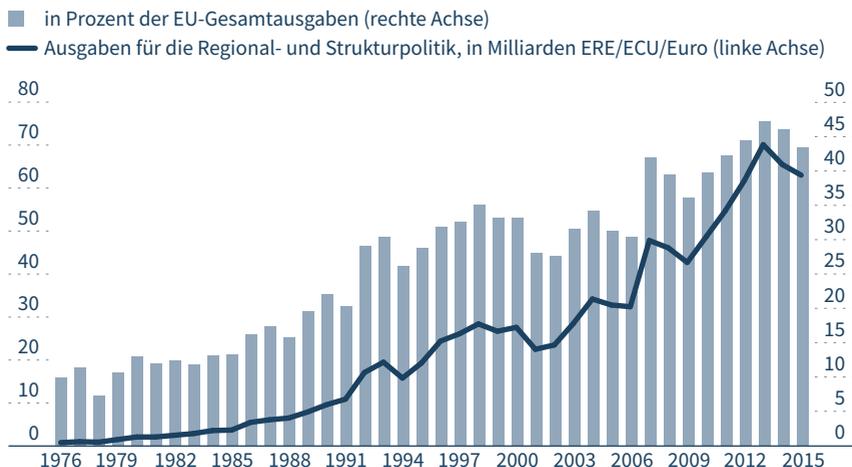
Die Gesamtausstattung der Kohäsionspolitik lag damit 1999 bei 30 Milliarden ECU (Mittel für Verpflichtungen, in Preisen von 1992) – ein Anteil von gut 35 Prozent des gesamten Finanzrahmens. Ursprünglich war beabsichtigt, den Kohäsionsfonds mit der Einführung des Euro auslaufen zu lassen (Heinemann et al., 2010, 53). Dies ist aber nicht geschehen. Die Errichtung des Kohäsionsfonds konnte als Hilfe zur Vorbereitung der Kohäsionsländer, das waren Griechenland, Irland, Portugal und Spanien, auf die dritte Stufe der Währungsunion gesehen werden, also auf die Einführung des Euro.

In die Förderperiode 2000 bis 2006 fiel die Erweiterung der EU um acht mittel- und osteuropäische Länder, durch die die Bevölkerungszahl in der EU um

## Ausgaben für die EU-Kohäsionspolitik

Abbildung 2

Nominal



Daten: <http://link.iwkoeln.de/372970>

Quellen: Europäische Kommission, 2008; 2016a; eigene Berechnungen

20 Prozent, das BIP aber nur um 5 Prozent zunahm (Europäische Kommission, 2014a, 179). Die EU reagierte mit einer Erhöhung des ursprünglichen Finanzrahmens, begrenzte aber gleichzeitig die kohäsionspolitischen Ausgaben für die neuen Mitgliedstaaten, indem sie eine Obergrenze von 4 Prozent des jeweiligen BIP – die sogenannte Absorptionsgrenze – einführte (Becker, 2014, 71, 166).

Die tatsächlichen Ausgaben für die Kohäsionspolitik sind in Abbildung 2 dargestellt. Besonders auffällig ist der Ausgabensprung im Jahr 1992. Da die Mittel für Verpflichtungen gerade bei mehrjährigen Programmen erst nach dem Jahr der Mittelzusage zu Auszahlungen führen, dürfte hier noch das Delors-Paket I von 1988 wirksam gewesen sein.

Abbildung 3 zeigt die Ausgaben für die Kohäsionspolitik der EU in den Mitgliedstaaten in Prozent des jeweiligen Bruttonationaleinkommens (BNE).<sup>4</sup> Verglichen werden die Zeiträume 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013. Die Gegenüberstellung verdeutlicht die Auswirkung der Osterweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007. Die fünf Staaten, die gemessen am BNE am meisten von den Kohäsionsausgaben profitierten, stammen alle aus dem Kreis der Länder, die der EU 2004 beigetreten sind. An erster Stelle rangieren die baltischen Länder, in denen die EU-Ausgaben für die Kohäsionspolitik mehr als 3 Prozent des BNE ausmachten, gefolgt von Ungarn und Polen. Auf dem sechsten Platz lag mit Portugal ein Mitgliedstaat aus Westeuropa. Gemessen an ihrem BNE konnten sowohl Portugal als auch Griechenland (Platz acht) in der Förderperiode 2007 bis 2013 ihre Rückflüsse aus dem EU-Haushalt für die Kohäsionspolitik steigern. Verschlechtert hat sich dagegen Spanien, das inzwischen nicht mehr zu dem Kreis der Länder gehört, die aus dem Kohäsionsfonds gefördert werden. Für die meisten EU-15-Mitglieder haben die Zahlungen aus dem EU-Haushalt für Kohäsionszwecke nur eine geringe gesamtwirtschaftliche Bedeutung. In elf Ländern lag der Anteil am BNE in der Förderperiode 2007 bis 2013 bei 0,3 Prozent und darunter.

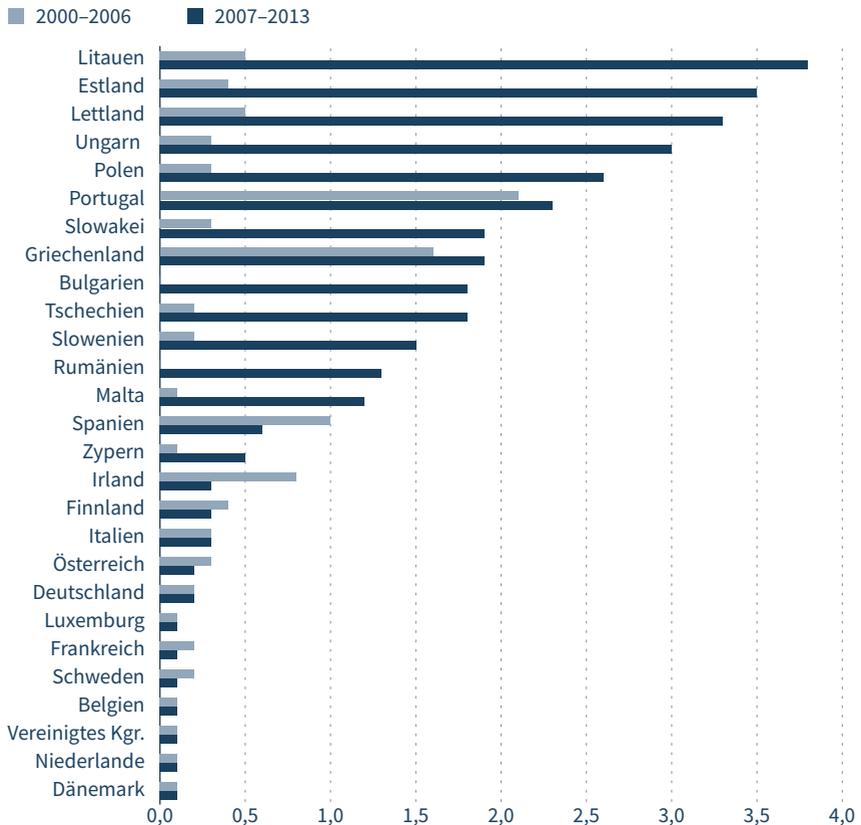
---

4 Die Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt ergeben sich zu einem großen Teil aus der Höhe des jeweiligen BNE. Daher wird diese Größe auch als Vergleichsmaßstab für die Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik herangezogen.

## Ausgaben für die EU-Kohäsionspolitik in den Mitgliedstaaten

Abbildung 3

in Prozent des jeweiligen BNE im Durchschnitt der Förderperioden



Daten: <http://link.iwkoeln.de/372971>

Quellen: Europäische Kommission, 2016a; eigene Berechnungen

Auch in der Förderperiode 2007 bis 2013 ist es zu Zeitverzögerungen zwischen den Mittelbindungen und den Auszahlungen gekommen. Es galt die n+2-Regel: Die im Jahr n gebundenen Mittel mussten, wenn sie nicht verfallen sollten, spätestens zwei Jahre nach dem Jahr der Mittelbindung zu Zahlungen führen. Verlängert man daher die Betrachtungsperiode um die Jahre 2014 und 2015 und bildet wiederum den Durchschnitt aus den Zahlungen im Verhältnis zum jeweiligen nationalen BNE, so ergeben sich zwar vereinzelte Abweichungen. Das Bild ändert sich jedoch nicht wesentlich.

Mit der finanziellen Ausweitung der Kohäsionspolitik gingen auch verschiedene inhaltliche Änderungen einher: Nach der Gründung des EFRE Mitte der 1970er Jahre wurden die Mittel den Mitgliedstaaten nach festen Quoten zugeteilt und direkt an die Empfängerländer gezahlt (Heinemann et al., 2010, 48). Anfang der 1980er Jahre konnte die Kommission dann zumindest für 5 Prozent der Mittel sogenannte Gemeinschaftsinitiativen durchsetzen. 1984 wurden die Länderquoten durch Margen mit Ober- und Untergrenzen ersetzt (Becker, 2014, 67; Brunazzo, 2016, 20).

1988 wurden mit einer Reihe von neuen Strukturfondsverordnungen mehrere Grundsätze eingeführt, die zu einer grundlegenden Reform der Kohäsionspolitik führten (Heinemann et al., 2010, 50 ff.; Becker, 2014, 70 f.; Brunazzo, 2016, 22):

- Mit dem Grundsatz der Konzentration legte die Politik den Schwerpunkt auf die Förderung von Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand (Ziel-1-Regionen, vgl. Übersicht 1).
- Die Förderung einzelner Projekte wurde durch die Programmförderung ersetzt, es kam zur Einführung mehrjähriger Förderprogramme.
- Mit dem Grundsatz der Additionalität wurde festgeschrieben, dass die EU zusätzlich Mittel zur nationalen Strukturförderung vergibt und diese nicht als Ersatz anzusehen sind.
- Schließlich sollen nach dem Grundsatz der Partnerschaft die strukturpolitischen Operationen der EU durch eine enge Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten, Kommission, regionalen und lokalen Behörden erfolgen.

Übersicht 1 zeigt die Veränderung bei der Formulierung der Ziele der Kohäsionspolitik über die verschiedenen Förderperioden hinweg. Die meisten Ziele (sieben) hatte sich die Kohäsionspolitik in der Förderperiode 1994 bis 1999 gesetzt. Danach erfolgte eine Reduzierung auf drei Ziele. Inwieweit damit eine inhaltliche Neuorientierung verbunden war, ist zumindest nicht offensichtlich. In der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass die Reduzierung der Ziele keine Reform der Kohäsionspolitik bedeutete, sondern vielmehr eine neue

## Ziele der EU-Kohäsionspolitik in den verschiedenen Förderperioden

Übersicht 1

1988–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020
Ziel 1: Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand	Ziel 1: Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand	Ziel 1: Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand	Ziel: Konvergenz	Ziel: Wachstum und Beschäftigung
Ziel 2: Umstellung der Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung	Ziel 2: Umstellung der Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung	Ziel 2: Wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen	Ziel: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	Ziel: Europäische territoriale Zusammenarbeit
Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit	Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Förderung der beruflichen Eingliederung	Ziel 3: Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungssysteme	Ziel: Europäische territoriale Zusammenarbeit	
Ziel 4: Eingliederung Jugendlicher ins Erwerbsleben	Ziel 4: Anpassung an industrielle Wandlungsprozesse			
Ziel 5a: Anpassung der Agrarstrukturen	Ziel 5a: Anpassung der Agrar- und Fischereistrukturen			
Ziel 5b: Entwicklung des ländlichen Raums	Ziel 5b: Entwicklung empfindlicher ländlicher Problemgebiete			
	Ziel 6: Regionen mit extrem niedriger Bevölkerungsdichte			

Eigene Darstellung auf Basis von Becker, 2014, 76

Zielanordnung, sodass nach wie vor jedes (alte) Förderziel weiter unterstützt werden kann (Beek/Neal, 2004, 594). Nach Heinemann et al. (2010, 55) sind die Ziele 1, 2 und 3 der Förderperiode 2000 bis 2006 lediglich eine Zusammenfassung der Ziele 1 und 6 (1), 2 und 5b (2) sowie 3 und 4 (3). In der aktuellen Förderperiode verfolgt die Kohäsionspolitik nur noch zwei Ziele: die Förderung von Investitionen in Wachstum und Beschäftigung sowie Europäische territoriale Zusammenarbeit.

Mit der Förderperiode 2000 bis 2006 wurde die strukturpolitische Förderung des ländlichen Raums von der Kohäsionspolitik auf die Landwirtschaftspolitik übertragen (Becker, 2014, 142). Eine wichtige Änderung setzte mit der Förderperiode 2007 bis 2013 ein. Die Kohäsionspolitik wurde an den Zielen der Lissabon-Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet (sogenannte Lissabonisierung; Becker, 2014, 71). Nach dieser Strategie sollte die EU bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden. Außerdem wurden alle Regionen in der EU im Grundsatz als förderfähig anerkannt, wenn auch nach Bedürftigkeit und Entwicklungsstand gestaffelt (Becker, 2014, 79). Die Instrumentalisierung der Kohäsionspolitik für andere Zwecke wurde in der aktuellen Förderperiode fortgesetzt, indem nun die Orientierung an der Europa-2020-Strategie erfolgt.

Diese Instrumentalisierung der Kohäsionspolitik der EU kann kritisch gesehen werden. So bestehe die Gefahr eines „Policy Overload“ (Bachtler/Polverari, 2017, 25), vor allem eine Verwässerung des im EUV und im AEUV verankerten Kohäsionsgedankens. Es bestehe die Gefahr, dass die Kohäsionspolitik mit zahllosen und sich widersprechenden Zielen überladen, die vertragliche Fokussierung auf die Kohäsion verwässert wird und der Raumaspekt in der Gestaltung und Durchführung der Programme an Bedeutung verliert. Die zunehmende Vorgabe von immer mehr regulatorischen Erfordernissen widerspricht dem Prinzip der Subsidiarität und schwächt die Fähigkeit der Länder und Regionen, die Entwicklungsbedürfnisse und Herausforderungen gemäß den nationalen und regionalen Eigenheiten zu adressieren (Bachtler/Polverari, 2017, 25). Es erscheint zweifelhaft, dass die vielfältigen Vorschriften und Auflagen nur dem Ziel dienen, für eine effektive Verwendung der Mittel zu sorgen.

# 4 Kohäsion und Wirksamkeit der EU-Kohäsionspolitik

## Entwicklung der Kohäsion

Blickt man nur auf die EU-15-Länder, so ist im langfristigen Vergleich (1950 bis 2012) ein Konvergenzprozess festzustellen. Länder mit einem niedrigeren Ausgangsniveau des BIP je Einwohner sind schneller gewachsen als Länder, deren Ausgangsniveau beim BIP je Einwohner höher lag – die sogenannte Beta-Konvergenz (Goecke, 2013). Das entspricht der neoklassischen Konvergenzhypothese, die auf dem Gesetz abnehmender Grenzerträge des eingesetzten Kapitals basiert. Der feststellbare Konvergenzprozess ist aber zu einem Ende gekommen. Vor allem infolge der Wirtschaftskrise, die im Jahr 2008 einsetzte, kehrte sich die Konvergenzentwicklung in eine Divergenzentwicklung um (Goecke, 2013).

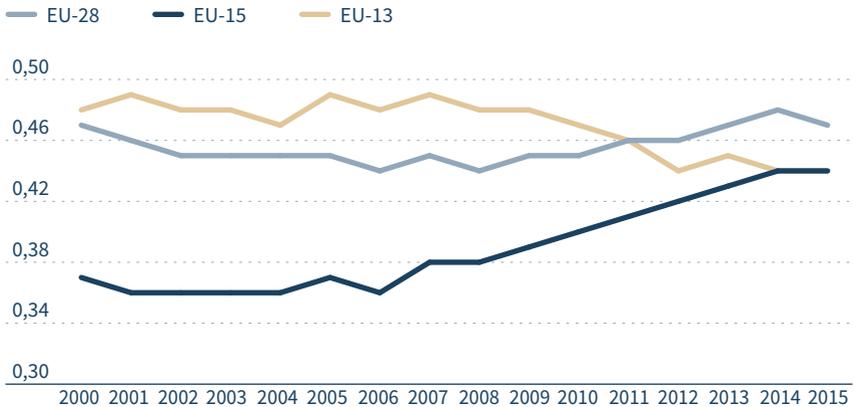
Da die EU aber explizit zum Ziel hat, auf regionaler Ebene für Konvergenz zu sorgen, ist der Blick auf die regionale Entwicklung besonders interessant. Mit einem einfachen Streuungsmaß, dem Variationskoeffizienten als Quotient aus Standardabweichung und Mittelwert, lässt sich klären, ob für die 276 Regionen, die auf der NUTS-2-Ebene abgegrenzt werden, eine Konvergenz oder Divergenz beim Pro-Kopf-Einkommen festzustellen ist. Abbildung 4 zeigt die Entwicklung seit dem Jahr 2000, dem frühesten Jahr, für das Eurostat diese Daten ausweist. Hier ergibt sich ein ähnliches Bild, wie es für die nationale Ebene beschrieben worden ist. Bis Mitte der 2000er Jahre sind die Regionen in der EU-28 insgesamt, gemessen an der Streuung des BIP je Einwohner, konvergiert. Danach hat sich die Entwicklung umgekehrt. Im Jahr 2013 lag der Variationskoeffizient für die NUTS-2-Regionen in der EU-28 wieder auf dem Niveau des Jahres 2000.

Auch eine Analyse auf der NUTS-3-Ebene – rund 1.300 Regionen – im Zeitraum 2000 bis 2011 zeigt, wie sich der anfängliche Konvergenzprozess gemessen am Variationskoeffizienten des BIP je Einwohner nach 2009 umkehrte (Goecke/Hüther, 2016). Zumindest für die letzten knapp zehn Jahre ist die EU als Ganzes ihrem Konvergenzziel damit nicht näher gekommen. Dies bestätigt die These von Axt (2000a, 36), dass sich regionale Unterschiede lediglich in Wachstumsphasen ausgeglichen, in Stagnationsphasen dagegen noch verstärkt haben.

## Regionale Streuung des Pro-Kopf-Einkommens in der EU

Abbildung 4

gemessen am Variationskoeffizienten für die NUTS-2-Regionen



Daten: <http://link.iwkoeln.de/372972>

Quellen: Eurostat, 2017; eigene Berechnungen

Daraus nun zu schließen, dass die Kohäsionspolitik und die mit ihr verbundenen finanziellen Mittel völlig wirkungslos geblieben wären, ist allerdings vor-eilig. Denn es ist nicht auszuschließen, dass es ohne die Kohäsionspolitik sogar zu einer noch stärker auseinanderdriftenden Entwicklung gekommen wäre.

Als einen Grund dafür, dass der Konvergenzprozess in der Krise zu einem Stillstand gekommen ist, nennt Bachtrögler (2016, 8 f.) die Schwierigkeit für Politiker, in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte Ausgaben für längerfristige Projekte aufrechtzuerhalten. Die Autorin zeigt anhand eines Vergleichs der Programmperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013, dass im letztgenannten Zeitraum der Anteil der ausgezahlten an den gebundenen Mitteln deutlich zurückging (Bachtrögler, 2016, 5 f.). Die Empfängerregionen waren in diesem Zeitraum offensichtlich weniger in der Lage, die ihnen zugesagten Mittel zu absorbieren. Anscheinend mangelte es an der nationalen Kofinanzierung.

Spaltet man die EU rechnerisch in die EU-15-Länder und die Staaten auf, die 2004 und später beigetreten sind (EU-13), zeigt sich das folgende Bild (vgl. Abbildung 4): In den EU-13-Ländern ist es über die gesamte Betrachtungsperiode von 16 Jahren zu einer konvergenten Entwicklung gekommen, während

im selben Zeitraum die Regionen in den EU-15-Ländern gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sich auseinanderentwickelt haben.

### **Zur Wirksamkeit der Kohäsionspolitik**

Es ist umstritten, welche Wirkungen von der Kohäsionspolitik der EU auf wirtschaftliche Indikatoren wie Wachstum und Beschäftigung ausgehen und ob sie der Konvergenz förderlich ist. Empirische Untersuchungen kommen hier zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Mit den Worten eines Autorenteams: „One of the major challenges for EU Cohesion Policy is that, after 25 years of implementing the policy, the evidence for its effectiveness is so inconclusive“ (Bachtler et al., 2017, 11).

Die Europäische Kommission weist auf die gesamtwirtschaftlichen Vorteile der Kohäsionspolitik hin. Aus den Ergebnissen makroökonomischer Modelle geht hervor, dass jeder im Zeitraum 2007 bis 2013 in der Kohäsionspolitik investierte Euro bis 2023 einen BIP-Zuwachs von 2,7 Euro zur Folge habe. Daraus schließt die Kommission, dass die tatsächlich gezahlten Kohäsionsmittel, die in jener Periode 346,5 Milliarden Euro betragen haben, ein Mehr beim BIP von nahezu 1 Billiarde Euro erzeugen werden (Europäische Kommission, 2016a, 26). Offensichtlich wird hier ein gleichmäßig wirkender Hebel unterstellt. Andererseits räumt sie für die Förderperiode 2007 bis 2013 ein, dass es sich beim Europäischen Sozialfonds schwierig gestaltete, „einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen Änderungen in der Beschäftigungsquote, Bildungsindikatoren und dem Anteil der Investitionen aus dem Europäischen Sozialfonds herzustellen“ (Europäische Kommission, 2017, 44). Es bleibt in Anbetracht dieser Aussagen fraglich, inwieweit von den gesamtwirtschaftlichen Effekten – selbst wenn sie tatsächlich eintreten – ein Beitrag zur Konvergenz der Regionen in der EU ausgeht. Ein gleichmäßig wirkender Hebel bewirkt keine konvergente Entwicklung.

Ein weniger optimistisches Bild ergibt sich, wenn man unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen heranzieht. Recht kritisch äußert sich beispielsweise der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, 2016, 170) mit Verweis auf Breidenbach et al. (2016), Becker et al. (2012) sowie Mohl/Hagen (2010). So könne empirisch ein abnehmender Grenzertrag der Ausgaben für die Strukturpolitik festgestellt werden; es sei

nicht klar, ob sich die Ausgaben positiv auf Wachstum und Konvergenz der Empfängerregionen auswirkten und ob von ihnen nicht negative Effekte auf die umliegenden Regionen ausgehen könnten, beispielsweise, weil öffentliche Förderung zu einer räumlichen Umlenkung von Investitionen führt. Kritisch sieht der SVR auch, dass zugleich wirtschaftlich schwächere und stärkere Regionen gefördert würden. Bachtrögler (2016, 25) findet ebenfalls sinkende Grenzerträge von Kohäsionsausgaben heraus.

Dörr (2017, 122 ff.) wertet in einer Übersicht 16 Studien<sup>5</sup> aus. Er kommt zu dem Ergebnis, dass es keine eindeutigen Beweise für eine positive Gesamtauswirkung der Kohäsionspolitik gebe und die Ergebnisse der Untersuchungen sehr gemischt seien. Der Autor führt dies auf unterschiedliche theoretische Ansätze, Untersuchungszeiträume, Länderauswahlen und Analysebereiche zurück. Überdies erschweren die vielen Variablen und Interdependenzen der verschiedenen wirtschaftlichen und politischen Ebenen eine klare Isolierung der Effekte und der Analyse der Wirkungsrichtungen. Hinzu kommt seiner Ansicht nach die heterogene Verfügbarkeit valider Datensätze (Dörr, 2017, 125).

Pieńkowski/Berkowitz (2017) gelangen nach der Auswertung von 23 ökonomischen Studien, die zwischen 2001 und 2015 erschienen sind, zu der folgenden Schlussfolgerung: Die Mehrheit der Studien fand einen positiven, wenn auch üblicherweise geringen Einfluss der Strukturfonds auf das regionale Wachstum heraus, speziell in weniger entwickelten Regionen. Eine kleine Anzahl von Studien sah keinen signifikanten Einfluss auf das regionale Wachstum oder sogar einen negativen Effekt (Pieńkowski/Berkowitz, 2017, 62). Zu einer sehr ähnlichen Einschätzung kommt auch Bachtrögler (2016, 4).

Auch die Schlussfolgerungen, die die Autoren der 23 untersuchten Studien für die Kohäsionspolitik zögen, seien sehr unterschiedlich. Verschiedene Studien halten die Kohäsionspolitik für wirksam und empfehlen, die Förderung der am wenigsten entwickelten Regionen fortzusetzen. Anderen Studien zufolge ist es wirksamer, die Förderung räumlich auf die dynamischsten Regionen zu konzentrieren, während wiederum andere für eine stärker ausgeglichene regionale Aufteilung plädieren (Pieńkowski/Berkowitz, 2017, 62 ff.).

---

5 Für einen Überblick über ältere Studien vgl. Busch (2004, 38 ff.).

Eine jüngere Studie, die sich mit den Wirkungen der Strukturfonds (ohne Kohäsionsfonds) in Polen und Ungarn in der Förderperiode 2007 bis 2013 befasst, kommt zu dem Ergebnis, dass eher die wohlhabenderen Regionen oder Ortschaften von den Zahlungen profitiert haben (Medve-Bálint, 2017). Damit hätten die EU-Mittel intraregionale Disparitäten verschärft und das Gefälle zwischen den Regionen nicht vermindert (Medve-Bálint, 2017, 235).

Der Autor liegt damit auf einer Linie mit Bloom/Petrova (2013), die sich mit Bulgarien und Lettland befassen und zu dem Schluss kommen, dass wohlhabendere Ortschaften pro Kopf gerechnet höhere Zuschüsse erhielten. Auch politische Einflüsse spielten bei der Mittelverteilung eine Rolle. Die Autoren sprechen von einer Klientel-Politik („Pork-barrel‘ Politics“), das heißt, politische Loyalitäten gegenüber der Zentralregierung wirkten sich günstig auf die Mittelverteilung aus. Sie interpretieren diese Ergebnisse als spezifisch für die neuen EU-Mitgliedstaaten und weisen als Erklärung darauf hin, dass sich in den ärmeren Ländern Mittel- und Osteuropas die meisten, wenn nicht alle Regionen für den Zielwert eines BIP je Einwohner von weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts qualifizieren. Darum sei es für die Regierungen einfacher, Hilfen in jene Regionen zu leiten, von denen sie sich politische Unterstützung versprechen, statt auf die größte wirtschaftliche Bedürftigkeit zu setzen (Bloom/Petrova, 2013, 1599). Hinzu komme, dass die meisten EU-13-Länder zentralstaatlich organisiert sind und die daraus resultierende geringe fiskalische Autonomie es den regionalen und lokalen Einheiten erschwere, für die nationale Kofinanzierung der Strukturpolitik zu sorgen. Auf diese Weise werde das EU-Ziel der Kohäsion auf nationaler Ebene konterkariert. Auch für Ungarn wird berichtet, dass in der Förderperiode 2007 bis 2013 überwiegend Mittelungarn und Budapest gefördert wurden. Ärmere Regionen wurden dagegen weniger unterstützt. Dies könne dazu führen, dass die Entwicklungsunterschiede zwischen den ungarischen Regionen noch vergrößert würden (Domonkos, 2013).

Verschiedene Studien betonen allerdings die wichtige Rolle von funktionsfähigen Institutionen. Die Arbeit von Ederveen et al. (2006) beispielsweise kommt zu dem Schluss, dass der richtige institutionelle Rahmen, vor allem eine funktionierende Verwaltung, wichtig für die Wirkung der Kohäsionspolitik ist. Letztere hat positive Wirkungen, wenn funktionierende Institutionen vorhanden sind (Ederveen et al., 2006; Baltina/Muravska, 2017; Dörr, 2017, 125 f.; Ponta-

rolla, 2017, mit weiteren Nachweisen). Hier scheint die EU-Kohäsionspolitik auf dem richtigen Weg zu sein, wenn sie die Einhaltung von Ex-ante-Konditionalitäten zur Bedingung für die Auszahlung von Kohäsionsmitteln macht. Ex-ante-Konditionalitäten „sollen dafür sorgen, dass angemessene rechtliche und politische Rahmenbedingungen vorhanden sind und geeignete Verwaltungskapazitäten zur Verfügung stehen“ (Europäische Kommission, 2017, 37).

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die empirische Evidenz zu den Wirkungen der EU-Kohäsionspolitik unklar ist, effiziente Verwaltungsstrukturen einen wirksamen Einsatz aber begünstigen.

## 5 Makroökonomische Konditionalität und Wirtschaftspolitik

### Konditionalitäten

Prinzipiell lassen sich zwei Formen der Verknüpfung von wirtschaftspolitischer Steuerung und Kohäsionspolitik unterscheiden. Zum einen können negative Sanktionen, also die Kürzung von Mittelbindungen und Zahlungen, für den Fall vorgesehen werden, dass Vorschriften oder Empfehlungen der wirtschaftspolitischen Steuerung nicht eingehalten oder Ziele nicht erreicht werden. Zum anderen können positive Sanktionen in Form von zusätzlichen Mitteln oder niedrigeren nationalen Kofinanzierungssätzen in Betracht gezogen werden, wenn bestimmte Ziele erreicht oder Vorschriften eingehalten werden:

- **Negative Konditionalität** in der Kohäsionspolitik wurde in der EU bereits mit dem 1993 errichteten Kohäsionsfonds eingeführt. Sie hat aber bislang anscheinend nur im Fall von Ungarn im Jahr 2012 eine Rolle gespielt, als die Aussetzung der Unterstützung aus dem Kohäsionsfonds aus fiskalischen Gründen beschlossen wurde. Nachdem Ungarn Maßnahmen zur Senkung seines Haushaltsdefizits ergriffen hatte, wurde der Beschluss zurückgenommen (Begg et al., 2014, 46). Im Jahr 2013 wurde die Konditionalität auf EFRE, ESF, ELER und EMFF ausgedehnt. Damit besteht bereits eine Verknüpfung der Förderung durch die Strukturfonds mit der wirtschaftspolitischen Steuerung in Form der makroökonomischen Konditionalität mit Blick auf den

Stabilitäts- und Wachstumspakt und die makroökonomische Überwachung. Die Kommission kann nach Art. 23 Abs. 1 der VO 1303/2013 (EP, 2013a) einen Mitgliedstaat unter besonderen Bedingungen zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme auffordern. In der Partnerschaftsvereinbarung sind Strategie, Prioritäten und Vorkehrungen eines Mitgliedstaates für die effiziente und wirksame Nutzung der Fonds beschrieben. Eine Aufforderung kann unter anderem erfolgen, um die Durchführung länderspezifischer Empfehlungen oder Maßnahmen zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte zu unterstützen. Sofern der betreffende Mitgliedstaat keine entsprechenden Maßnahmen ergreift, kann die Kommission Sanktionen vorschlagen.

Außerdem ist die Kommission nach Abs. 9 in bestimmten Fällen gehalten, dem Rat vorzuschlagen, Mittelbindungen oder Zahlungen für die Programme eines Mitgliedstaates teilweise oder vollständig auszusetzen. Dazu gehören unterbliebene Maßnahmen im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit und in einer fortgeschrittenen Stufe im Rahmen des Verfahrens zum Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte.

- Eine bereits heute mögliche **positive Konditionalität**, die an die Erreichung von Zielen im Rahmen der Förderprogramme gebunden ist, existiert in Form der leistungsgebundenen Reserve in Höhe von 6 Prozent für jeden Mitgliedstaat beim Ziel Investitionen und Beschäftigung (EP, 2013a, Art. 20 ff.). Im Jahr 2019 wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten überprüfen, inwieweit diese Etappenziele erreicht wurden. Schon heute ist außerdem die Möglichkeit gegeben, dass Mitgliedstaaten mit vorübergehenden Haushaltsschwierigkeiten Zahlungen erhalten, die um 10 Prozentpunkte über den jeweils geltenden Kofinanzierungssätzen liegen (Art. 24); unter anderem für Mitgliedstaaten, die ein makroökonomisches Anpassungsprogramm umsetzen, also Finanzhilfen vom Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), Internationalen Währungsfonds (IWF) oder von anderen Mitgliedstaaten bekommen. Bereits 2011 waren für Griechenland die EU-Kofinanzierungssätze erhöht worden (Euractiv, 2011).

Eine finanzielle Belohnung in der Kohäsionspolitik für ein „Wohlverhalten“ bei der wirtschaftspolitischen Steuerung, beispielsweise in Form von höhe-

ren Kofinanzierungssätzen durch die EU, erinnert an den von Deutschland unterstützten Vorschlag für Vertragspartnerschaften mit der Europäischen Kommission (Euractiv, 2013). Bei dieser Partnerschaft soll ein Mitgliedstaat als Gegenleistung für Wirtschaftsreformen finanzielle Vorteile erhalten. Bisher ist jedoch nicht klar, ob es sich um Zuschüsse oder Darlehen handelt. Wenn finanzielle Vorteile in Form von Zuwendungen erfolgen, stellt sich die Frage, warum ein Mitgliedstaat für Reformen finanziell belohnt werden sollte und sie nicht aus eigenem Interesse durchführt.

### **Bewertung**

Eine stärkere Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen ist wünschenswert. Die Verknüpfung mit den Strukturfondsmitteln könnte hier durchaus die Anreize verbessern und damit die wirtschaftspolitische Steuerung wirksamer machen. Mit ähnlicher Begründung wird die makroökonomische Konditionalität auch als ein zusätzlicher Hebel betrachtet, mit dem die EU die Mitgliedstaaten dazu bewegen will, ihren Verpflichtungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie der wirtschaftspolitischen Koordinierung (makroökonomische Überwachung) nachzukommen.

Das Für und Wider negativer Sanktionen in der Kohäsionspolitik wurde bereits vor einigen Jahren intensiv diskutiert, als die Europäische Kommission die makroökonomische Konditionalität in einen Legislativvorschlag aufnahm, der den MFR 2014 bis 2020 begleitet. Kritik kam nicht nur vom Europäischen Parlament (EP, 2013b), vom Ausschuss der Regionen (AdR, 2012) und vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA, 2012). Auch in der Kommission bestand darüber keine Einigkeit. Dem Vernehmen nach soll innerhalb der Kommission die Generaldirektion Regionalpolitik sich dagegen ausgesprochen haben (EGMONT, 2012, 35). Selbst wenn die Kritik interessengeleitet gewesen sein sollte, sind die Argumente nicht von der Hand zu weisen.

Befürworter einer Verknüpfung argumentieren, dass öffentliche Investitionen in einem gesunden gesamtwirtschaftlichen Umfeld zu besseren wirtschaftlichen Ergebnissen führen (BMW, 2015, 29). Ein fiskalisches oder makroökonomisches Ungleichgewicht beeinträchtigt die langfristigen Wachstumsperspektiven eines Landes (EGMONT, 2012, 50). Die Europäische Kommission hat darauf hingewiesen, dass die Fonds in manchen Fällen aufgrund eines ungesun-

den makroökonomischen Rahmens nicht die erwarteten Ergebnisse erzielt haben (Europäische Kommission, 2011). Die Strukturfonds sollten nach Ansicht der Befürworter aus diesen Gründen die wirtschaftspolitische Steuerung in der Wirtschafts- und Finanzpolitik begleiten.

Allerdings sind auch einige gewichtige kritische Argumente gegen eine Verknüpfung aufzuführen. So sind die länderspezifischen Empfehlungen oft recht allgemein gehalten. Es lassen sich daher kaum klare Schlussfolgerungen ziehen, ob sie eingehalten oder erreicht wurden. Die Ermessensspielräume sind groß und Streit ist absehbar. Wenn schon die eindeutigen numerischen Werte der Fiskalkriterien aus politischen Gründen Anlass zu Interpretationen geben, gilt das erst recht für qualitative Zielvorgaben. Zudem stellt sich die Frage der Zeitkonsistenz. Es ist zweifelhaft, ob negative Sanktionen auch verhängt werden. Die Erfahrungen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sprechen nicht dafür.

Bei den bisherigen länderspezifischen Empfehlungen gibt es nicht immer eine inhaltliche Verbindung zu der regional angelegten Strukturpolitik. Die länderspezifischen Empfehlungen für Deutschland 2016 beispielsweise umfassen unter anderem: mehr öffentliche Investitionen, besonders in Infrastruktur, Bildung, Forschung und Innovation; die Belebung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor, vor allem bei regulierten Berufen und Unternehmensdienstleistungen; den Abbau von Ineffizienzen im Steuersystem wie die Beseitigung negativer Arbeitsanreize für Zweitverdiener oder die Senkung der hohen Steuer- und Abgabenlast für Geringverdienende; die Verbesserung von Anreizen für einen späteren Renteneintritt (Rat der EU, 2016, 22).

Die Strukturpolitik ist langfristig angelegt, sodass sich die Frage der Synchronisierung mit den länderspezifischen Empfehlungen stellt. Die Strukturpolitik umfasst in der Regel eine Periode des MFR (derzeit sieben Jahre). Wegen der in der aktuellen Förderperiode geltenden n+3-Regel – Mittel müssen drei Jahre nach dem Jahr der Mittelbindung zu Zahlungen führen, sonst verfallen sie – ergeben sich Zeiträume von bis zu zehn Jahren. Eine Anpassung an die jährlichen länderspezifischen Empfehlungen dürfte damit kaum zu verbinden sein.

Ein weiteres Argument (AdR, 2012; EWSA, 2012; EP, 2013b) gegen eine Verknüpfung der makroökonomischen Konditionalität mit der Vergabe von Struktur-

fondsmitteln dürfte folgendes sein: Mitgliedstaaten, die in wirtschaftlichen oder finanziellen Schwierigkeiten sind, werden zusätzlich geschwächt, wenn Mittel aus den Fonds nicht ausgezahlt werden. Das gilt selbst dann, wenn die Zahlungen weitergehen, aber keine neuen Mittel für Verpflichtungen bereitgestellt werden. Gerade die ärmeren Regionen, die vorrangig mithilfe der Strukturpolitik gefördert werden sollen, wären besonders stark davon betroffen.

Regionen sollten nach Ansicht der Kritiker nicht für Fehler der Mitgliedstaaten büßen müssen. Es sollten ihnen nicht Gelder vorenthalten werden, die sie für den Haushaltsausgleich benötigen oder für Investitionen, die erforderlich sind, um den wirtschaftlichen und sozialen Rückstand zu verringern. Die Einstellung von Zahlungen schade dem Kohäsionsziel. Die regionale Integration werde gefährdet und es bestehe die Gefahr, dass Regionen nicht den Anschluss finden (Lock-in-Prozesse) (Begg et al., 2014, 75). Regionen dürften nicht dafür bestraft werden, dass die Zentralregierungen der Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, für solide öffentliche Finanzen zu sorgen und ihren Verpflichtungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts oder der wirtschaftspolitischen Koordination nachzukommen. Konditionalität trage zu einer Vermischung der Verantwortlichkeit zwischen der Zentralregierung und den Regionen bei. Konditionalität könne zudem der notwendigen Flexibilität strukturpolitischer Maßnahmen zuwiderlaufen.

Es wird darüber hinaus die Gefahr gesehen, dass gestrichene Mittel möglicherweise neu verteilt werden und dann höher entwickelten Regionen zugutekommen. Das widerspräche nicht nur dem Konvergenzziel. Es würde auch der mit der Kohäsionspolitik verbundenen und intendierten Umverteilung widersprechen. Die Kohäsionspolitik und die finanzielle Ausstattung der Strukturfonds, die im Rahmen der Pakete Delors I und Delors II Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre erheblich ausgeweitet wurden, waren zusammen mit der Schaffung des Kohäsionsfonds im Jahr 1993 der Preis für die Zustimmung der ärmeren EU-Staaten zur Binnenmarktfullendung und zur Europäischen Währungsunion. Auch das ist ein Grund, der gegen eine Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit der wirtschaftspolitischen Steuerung spricht.

An der Genese der Kohäsionspolitik zeigt sich, dass Forderungen nach makroökonomischer Konditionalität mit verschiedenen Reformvorschlägen verbun-

den waren, die gemacht wurden, weil die Förderung durch die Strukturfonds als zu bürokratisch erschien. Deshalb wurde vorgeschlagen, sie durch einen allgemeiner angelegten Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten zu ersetzen. Weil bei einem Wegfall der Kontrollmöglichkeiten durch die Kommission und bei einer Lockerung oder einer völligen Aufgabe der mikroökonomischen Verwendungsauflagen nicht mehr sichergestellt wäre, dass die Mittel zielgerecht verwendet würden, sollten die Finanztransfers an nationale makroökonomische Kriterien gebunden werden (Schäfers, 1993, 190 ff.; Weise, 2002, 168 ff.; Busch, 2004, 73). Im derzeitigen System werden zusätzlich zu den mikroökonomischen Verwendungsauflagen makroökonomische Bedingungen gestellt, im Prinzip also zwei verschiedene Förderphilosophien vermengt.

Kritiker bemängeln zudem, dass über die Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten die EU durch die Hintertür eine umfassende Wirtschaftspolitik betreibt, für die sie keine Kompetenz hat und die damit auch nicht demokratisch legitimiert ist (Dörr, 2016). Letztlich manifestiert sich hier ein Konflikt, der seine Ursache in der Konstruktion der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hat: einerseits die Vergemeinschaftung der Währungspolitik und andererseits das Verbleiben der Kompetenz für die Wirtschaftspolitik im Wesentlichen bei den Mitgliedstaaten. Sozusagen über Umwege versuchen die EU-Organen durch positive oder negative Sanktionen, Einfluss auf die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer zu nehmen.

Insgesamt drängt sich der Eindruck auf, dass die aktuell praktizierte Kohäsionspolitik allmählich den regionalen Fokus verliert. Nimmt man die folgenden Aussagen der Europäischen Kommission, lässt sich ein regionaler Bezug der Kohäsionspolitik nur noch schwer feststellen: „Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds [...] sind mit ihrem Budget von 454 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014–2020 das wichtigste investitionspolitische Instrument der Europäischen Union“ (Europäische Kommission, 2015, 2). „Alle Investitionen aus den ESI-Fonds haben [...] die Schaffung von Arbeitsplätzen, Wachstum und Investitionen in ganz Europa zum Ziel“ (Europäische Kommission, 2015, 3). Hier wird klar, dass sich die aktuelle Kohäsionspolitik vom Ziel einer Verringerung regionaler Disparitäten gelöst hat. Deutlich wird dies auch, wenn die Kommission darauf hinweist, dass die nationalen Investitionsausgaben infolge der großen Finanz- und Wirtschaftskrise gekürzt wurden und die Kohäsions-

ausgaben ausgleichend gewirkt haben (Europäische Kommission, 2015, 5). Hier könnte das alte Argument gegen die Kohäsionspolitik der EU wiederbelebt werden, sie folge dem Gießkannenprinzip (Axt, 2000a, 41). Es geht dabei nicht darum, das Ziel der Wachstumsförderung generell infrage zu stellen. Problematisch erscheint jedoch, die Kohäsionspolitik dafür zu instrumentalisieren.

## 6 EU-Kohäsionspolitik und EFSI

Auf Initiative des Präsidenten der EU-Kommission wurde 2014 eine Investitionsoffensive auf den Weg gebracht, mit der Investitionen und Beschäftigung in der EU gestärkt werden sollten (Diermeier/Hüther, 2014; Europäische Kommission, 2014c). Das Maßnahmenpaket besteht aus drei Säulen: dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI), der Unterstützung von Investitionen in der Realwirtschaft (European Investment Advisory Hub – EIAH) und der Schaffung investitionsfreundlicher Rahmenbedingungen. Mit diesem Maßnahmenpaket sollen in den Jahren von 2015 bis 2017 Investitionen von insgesamt 315 Milliarden Euro in Europa angestoßen werden. Die Europäische Kommission erwartet davon einen Beschäftigungseffekt zwischen einer Million und 1,3 Millionen neuen Arbeitsplätzen und eine Erhöhung des BIP um 330 bis 410 Milliarden Euro innerhalb von drei Jahren (Europäische Kommission, 2014d).

Bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) wurde dazu der EFSI errichtet. Er wurde mit einer Garantie zulasten des EU-Haushalts in Höhe von 16 Milliarden Euro ausgestattet, die durch Umschichtungen im EU-Haushalt aufgebracht wurden (BMF, 2015, 4). Das wurde im Ausschuss der Regionen (AdR), aber auch von der Konferenz der peripheren Meeresregionen (Margaras, 2017, 8) kritisiert, weil die 16 Milliarden Euro ursprünglich für die Connecting Europe Facility und für Horizont 2020 (EU-Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung) vorgesehen waren (AdR, 2015).

Weitere 5 Milliarden Euro werden von der EIB bereitgestellt. Durch die Risikobeteiligung des EFSI soll ein Anreiz für private Investoren geschaffen werden, sich ebenfalls an den Projekten zu beteiligen. Mit der Unterstützung des EFSI

sollen Investitionen unterstützt werden, die mit höheren Risiken verbunden sind, als sie die EIB normalerweise zu tragen bereit ist (Margaras, 2017, 4).

Ein wichtiges Ziel des EFSI ist die Additionalität. Der Fonds soll laut Begründung der Verordnung Zusätzlichkeit dadurch gewährleisten, dass er dazu beiträgt, Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen auszugleichen (EP, 2015, 5; Erwägungsgrund 26). Die Erreichung dieses Ziels wird allerdings kritisch hinterfragt. Die meisten unabhängigen Experten gehen davon aus, dass der Fonds Investitionen mobilisiert, die auch ohne ihn getätigt worden wären (Rubio et al., 2016, 44).

Mit der begrenzten Staatsgarantie soll Unsicherheit aufseiten der Investoren vermindert werden. Der Multiplikator- oder Hebeleffekt des Fonds wird von der EU-Kommission auf der Grundlage früherer Erfahrungen der EIB und mit EU-Programmen auf 1 zu 15 geschätzt. Die Größe dieses Hebels ist umstritten (EWSA, 2015, 5; Gros, 2014).

Die Mitgliedstaaten können sich direkt oder über ihre Förderbanken beteiligen. Von der Gesamtsumme sollen rund 240 Milliarden Euro auf strategische Investitionen entfallen, besonders für die Infrastruktur in den Bereichen Breitband- und Energienetze, Verkehr, Bildung, Forschung und Innovation sowie erneuerbare Energien und Energieeffizienz (Infrastruktur- und Innovationsfenster). 75 Milliarden Euro sollen für kleine und mittlere (KMU) sowie für mittelgroße („mid-cap“) Unternehmen eingesetzt werden (KMU-Fenster). Zu Letzteren zählt die EU-Kommission Unternehmen zwischen 250 und 3.000 Beschäftigten (Europäische Kommission, 2014c).

Nach Angaben der EIB waren zum Stichtag 18. Juli 2017 EFSI-Finanzierungen in Höhe von 26,7 Milliarden Euro unterzeichnet und 43,6 Milliarden Euro genehmigt worden, womit Gesamtinvestitionen in Höhe von 225,3 Milliarden Euro erwartet werden (EIB, 2017). Bezogen auf das Investitionsziel von 315 Milliarden Euro entspricht dies einer Quote von 71,5 Prozent.

Im September 2016 schlug die Kommission vor, den EFSI bis zum Ende des Jahres 2020 zu verlängern, die Garantie aus dem Haushalt der EU von 16 auf 26 Milliarden Euro zu erhöhen und das EIB-Kapital von 5 Milliarden Euro auf

7,5 Milliarden aufzustocken. Bei dem unterstellten Hebel von 1 zu 15 ergibt sich daraus ein gesamtes Investitionsziel von 500 Milliarden Euro über den Zeitraum 2015 bis 2020 (Europäische Kommission, 2016b). Investitionen sollen dem Vorschlag zufolge auch im Bereich Landwirtschaft, Fischerei und Aquakultur gefördert werden können (Margaras, 2017, 7). Dies wird unter dem Aspekt der Förderung strategischer Investitionen und alternativer Finanzierungsquellen durchaus kritisch gesehen (Becker, 2016, 11; ERH, 2016, 30). Der Bau von Autobahnen soll in den Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Kohäsionsländer (aktuell 15 Länder, vgl. Fußnote 2 in Kapitel 2) nicht mehr förderfähig sein. Außerdem will die Kommission die Kombination von EFSI und ESIF vereinfachen (Becker, 2016, 4). Inzwischen gibt es dazu eine politische Einigung von EU-Parlament und Ministerrat. Es ist nicht auszuschließen, dass die Kommission den EFSI als dauerhaftes Instrument zur Förderung von Investitionen etablieren will (Becker, 2016, 14). Im Begründungsteil des Vorschlags erklärt die Kommission ihre Absicht, für die Zeit nach 2020 Vorschläge zu unterbreiten, um zu gewährleisten, dass die strategischen Investitionen auf einem tragfähigen Niveau bleiben (Europäische Kommission, 2016b, 2).

### **Erste Bewertungen**

Die EIB hatte in ihrem ersten Evaluationsbericht (EIB, 2016, 8) die geografische Konzentration der EFSI-Mittel auf die EU-15-Länder kritisiert, auf die bis dato 92 Prozent des Gesamtportfolios entfallen waren, während die EU-13-Staaten nur 8 Prozent auf sich ziehen konnten. Dem unabhängigen Evaluationsbericht von EY (2016, 24) zufolge betrug die EFSI-Förderung in den EU-15-Ländern 20 Euro je Einwohner, in den EU-13-Ländern dagegen nur 7 Euro. Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich erhielten über 60 Prozent der Förderung im Infrastruktur- und Innovationsfenster, während Deutschland, Frankreich und Italien 36 Prozent der Förderung aus dem KMU-Fenster auf sich vereinigten (EY, 2016, 52). Als Ursache für die geringe Inanspruchnahme durch die mittel- und osteuropäischen Länder nennt der Bericht von EY die Konkurrenz durch die Strukturfonds, weniger Kapazitäten für die Entwicklung von Großprojekten und einen kleineren Venture-Capital-Markt (EY, 2016, 52). Der Europäische Rechnungshof (ERH) sieht als potenzielle Ursache, dass die EIB Projekte in Ländern mit entwickelten Finanzmärkten bevorzugt habe, weil diese in der Lage seien, Finanzinstrumente einzusetzen und risikoreiche Projekte zu strukturieren. Auf diese Weise könne das Investitionsziel rascher erreicht werden

(ERH, 2016, 29). Nicht rückzahlbare Beihilfen aus den Strukturfonds erscheinen überdies vielfach attraktiver als Kredite des EFSI (Becker, 2016, 10).

Insgesamt fällt die Stellungnahme des ERH (2016) zu den Erfahrungen mit dem EFSI recht kritisch aus. Er bezieht in seine Kritik auch die Bewertungen durch die Kommission und die EIB mit ein. In keiner der Evaluierungen werden seiner Ansicht nach die Ergebnisse und die Auswertungen des EFSI bewertet, weil dafür zu wenig Zeit verstrichen sei (ERH, 2016, 18). Der ERH verweist in diesem Zusammenhang auch auf die EIB-Evaluation, derzufolge es zu früh sei, um ein endgültiges Urteil über die Leistungsfähigkeit des EFSI zu fällen (EIB, 2016, I). Es bestehe die Gefahr, dass die Multiplikatorwirkung zu hoch eingeschätzt werde, gerade bei solchen Investitionen, für die schon vor Errichtung des EFSI Investoren gewonnen wurden (ERH, 2016, 27). Nach Ansicht des ERH ist es zu früh, eine Aufstockung der Garantie aus dem EU-Haushalt vorzuschlagen (ERH, 2016, 7). Mit Ausnahme des KMU-Fensters gebe es nur wenig Nachweise dafür, dass die Erhöhung der Garantie gerechtfertigt sei (ERH, 2016, 14).

### **Vergleich EFSI und ESIF**

Gemeinsam ist EFSI und ESIF, dass sie Investitionen in der EU fördern sollen. Speziell in Bezug auf die ESIF – die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds – hat die Kommission festgestellt, dass diese mit einem Budget von 454 Milliarden Euro im Zeitraum 2014 bis 2020 das wichtigste investitionspolitische Instrument der EU seien (Europäische Kommission, 2015, 2). EFSI und ESIF teilen das übergreifende („overall“) Ziel der Steigerung von Investitionen in der EU (Deffaa, 2016, 162).

Es gibt jedoch einige wichtige Unterschiede zwischen EFSI und ESIF. So unterliegt die Förderung durch den EFSI anders als die Kohäsionspolitik der EU keinen regionalen oder sektoralen Einschränkungen und es gibt keine geografischen und sektoralen Quoten (Lammers, 2016, 286; Margaras, 2017, 4). Die EFSI-Förderung ist nachfragegetrieben („demand driven“) und fördert Projekte in der gesamten EU einschließlich grenzüberschreitender Vorhaben (Margaras, 2017, 2). EFSI-Investitionen sollen privates Kapital anziehen, das heißt, es sollte möglich sein, mit ihnen Gewinne zu erzielen, während sich das Engagement der ESIF auch auf die Bereitstellung öffentlicher Güter erstreckt (Deffaa, 2016, 162).

ESIF unterstützen in Form mehrjähriger Programme, orientieren sich zudem an den Zielen der Europa-2020-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum und sind am Ziel der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion gemäß Art. 174 des AEU-Vertrags ausgerichtet (Margaras, 2017, 3). Der EFSI fällt nicht unter die Definition der finanziellen Instrumente gemäß der Verordnung 1303 aus 2013 über die gemeinsamen Bestimmungen zu ESIF.

Die Mittel von ESIF – hauptsächlich Zuschüsse – werden von der Europäischen Kommission genehmigt, gehen an die Mitgliedstaaten, werden national kofinanziert und unterliegen einem gemeinsamen System von Regeln und fonds-spezifischen Vorschriften sowie nationalen Rechtsvorschriften, Beihilferegelungen und Regelungen für das öffentliche Beschaffungswesen. Die Umsetzung erfolgt gemeinsam durch die Mitgliedstaaten und ihre Regionen. EFSI-Mittel hingegen sind hauptsächlich Kredite, Garantien oder Eigenkapitalhilfen (Equity Investments). Die Governance ist weniger streng als bei den ESIF (Margaras, 2017, 4). Allerdings spielen Finanzinstrumente inzwischen auch bei dem EFRE eine Rolle. Dem Vernehmen nach sollen gut 20 Milliarden Euro oder 8 Prozent der Mittelzuweisungen aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds über diese Instrumente bereitgestellt werden (Europäische Kommission, 2017, 38).

Ein weiterer Unterschied ist, dass die elf thematischen Ziele der Europa-2020-Strategie, die von den ESIF unterstützt werden sollen (vgl. Tabelle 2 in Kapitel 2), nicht deckungsgleich sind mit den thematischen Prioritäten des EFSI (Margaras, 2017, 4). Eine Kombination von ESIF und EFSI ist zwar möglich, aber technisch komplex und aufwendig zu verwalten (Margaras, 2017, 6).

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass der EFSI kein allgemeiner Ersatz für die Kohäsionspolitik ist, auch deshalb, weil seine territorialen Wirkungen unklar sind. Jedoch könnten die Instrumente des EFSI auch in Zukunft bei einer Politik der allgemeinen Wachstumsförderung eine Rolle spielen. Bevor in Kapitel 8 ein Vorschlag für die Neuorientierung der Kohäsionspolitik nach 2020 gemacht wird, muss noch kurz auf die Wirkungen eingegangen werden, die vom sogenannten Brexit für die Kohäsionspolitik zu erwarten sind.

## 7 Einfluss des Brexits auf die EU-Kohäsionspolitik

Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU (Brexit) hat finanzielle Konsequenzen für den EU-Haushalt und damit auch für die Finanzierung der Kohäsionspolitik. Zum einen entsteht bei den Kohäsionsausgaben eine Lücke, wenn die Briten die EU im Frühjahr 2019 verlassen, weil die Mittel für die Förderperiode 2014 bis 2020 bereits an die Mitgliedstaaten als Zusagen verteilt sind und außerdem schon gebundene Mittel erst in späteren Jahren zu Auszahlungen führen. Zum anderen fehlen für die Zeit nach 2020 die jährlichen Nettozahlungen des Vereinigten Königreichs zum EU-Haushalt. In der Literatur wird im Zusammenhang mit dem ersten Aspekt von einem Einmaleffekt, im Zusammenhang mit dem zweiten Aspekt von einem strukturellen Effekt gesprochen (Becker, 2017a; Haas/Rubio, 2017).

Bleibt es bei dem Austrittstermin Ende März 2019, dann verlassen die Briten die EU also 21 Monate vor dem Ende des aktuellen MFR. Am 8. Dezember 2017 haben die Unterhändler von EU und dem Vereinigten Königreich einen gemeinsamen Bericht präsentiert, der unter anderem eine Einigung über die finanziellen Folgen des Brexits skizziert. Entscheidend in diesem Zusammenhang ist, dass sich das Vereinigte Königreich so an den EU-Budgets der Jahre 2019 und 2020 beteiligen will, als ob es noch Mitglied wäre, und für die Verpflichtungen aufkommen will, die es während seiner EU-Mitgliedschaft eingegangen ist (Joint Report, 2017, Ziffern 59 und 61). Damit tritt der oben beschriebene Einmaleffekt nicht auf.

Auch für das sogenannte RAL-Problem<sup>6</sup> wurde ein Lösung gefunden. Hinzu kommt, dass zwischen der Mittelbindung – besonders bei der Kohäsionspolitik, aber auch bei Infrastrukturvorhaben – und der Auszahlung in der Regel einige Zeit vergeht, sodass Auszahlungen oftmals in späteren Jahren erfolgen.

---

6 „Abzuwickelnde Mittelbindungen (reste à liquider, RAL) sind überfällige Verpflichtungen, das heißt, Verpflichtungen, die eingegangen wurden, für die aber noch keine Zahlungen erfolgt sind. Bei Verpflichtungen, die über mehrere Jahre laufen, entstehen Beträge, für die zwar Verpflichtungen bestehen, die aber noch nicht ausgezahlt werden konnten“ (Europäische Kommission, 2012).

Das liegt in der Natur der Projektförderung. Im aktuellen MFR (2014 bis 2020) gilt die n+3-Regel, das heißt, die im Jahr n gebundenen Mittel müssen spätestens in drei Jahren nach dem Jahr der Mittelbindung zu Zahlungen führen; anderenfalls verfallen sie. Mittel, die im Jahr 2020 zugesagt werden, können also noch bis zum Jahr 2023 Zahlungen zur Folge haben. Das Vereinigte Königreich hat sich bereit erklärt, für diese Verpflichtungen aufzukommen (Joint Report, 2017, Ziffer 61 ff.).

Da das Vereinigte Königreich trotz seines Rabatts auf die britischen Zahlungen an die EU ein großer Nettoszahler ist, fehlt nach dem britischen Austritt ab dem Jahr 2021 jährlich dieser Nettobeitrag im EU-Haushalt (der strukturelle Effekt). Zur Größenordnung: Der britische Nettobeitrag ist keine feste Größe, er schwankt von Jahr zu Jahr. Bildet man den Durchschnitt über mehrere Jahre, so ergibt sich ein jährlicher Fehlbetrag von 9,4 Milliarden Euro (2010 bis 2015). Pressemeldungen zufolge beziffert die Kommission selbst die Lücke durch den Brexit auf 10 bis 11 Milliarden Euro pro Jahr (FAZ, 2017; NZZ, 2017).

Unklar ist, wie sich dies auf die einzelnen Politikbereiche der EU auswirkt. Denkbar wäre zum einen eine gleichmäßige Kürzung aller Ausgabenkategorien etwa um den Prozentsatz des britischen Nettobeitrags zum EU-Haushalt oder zum anderen eine Kürzung um den britischen Nettobeitrag zu jeder Ausgabenkategorie (Bachtler/Polverari, 2017, 40). Im zweiten Fall müsste der britische Nettobeitrag zur Kohäsionspolitik (und zur Agrarpolitik) ermittelt werden. Denn es lassen sich zwar die Rückflüsse in die Mitgliedstaaten nach Ausgabenkategorien feststellen; die Finanzierungsbeiträge der EU-Länder werden aber nicht nach Kategorien aufgeteilt, sondern dienen der Finanzierung der gesamten Ausgaben (vgl. dazu auch Kapitel 8).

Im ersten Fall müssten die Ausgaben der verbliebenen 27 EU-Staaten um den Prozentsatz gekürzt werden, der sich ergibt, wenn man den von der Kommission genannten Nettofehlbetrag von 10 bis 11 Milliarden Euro auf die EU-27-Ausgaben bezieht. Rechnet man wiederum mit dem Durchschnitt über mehrere Jahre, kommt man auf Gesamtausgaben in Höhe von 134 Milliarden Euro, die zum größten Teil aus den sogenannten eigenen Mitteln und zu einem kleineren Teil aus sonstigen Einnahmen wie Kartellbußgeldern, Steuern der Bediensteten, Überschüssen des Vorjahres und Ähnlichem finanziert werden. Es errech-

nen sich somit ein Kürzungssatz von 7,5 beziehungsweise 8,2 Prozent oder bezogen auf die Kohäsionsausgaben der 27 Mitgliedstaaten in Höhe von 48,9 Milliarden Euro ein Kürzungsbetrag von 3,7 bis 4 Milliarden Euro.

Im zweiten Fall wird der britische Nettobeitrag zur Kohäsionspolitik zugrunde gelegt. Der dazu in der vorliegenden Analyse modellmäßig ermittelte britische Nettobeitrag zur Kohäsionspolitik beträgt im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 etwa 5 Milliarden Euro pro Jahr. Bei dieser Kalkulation wurden die Beiträge der Mitgliedstaaten zur Kohäsionspolitik mit den nationalen Anteilen an den gesamten Eigenmitteln ermittelt. Die Konsequenz der zweiten Variante wäre somit eine Verringerung der Kohäsionsausgaben um diesen Betrag. Gegenüber der ersten Variante wäre dies die teurere Variante.

Nicht auszuschließen ist jedoch, dass die Briten künftig weiterhin einen Teil zum EU-Haushalt beitragen, weil sie beispielsweise an den Interreg-Programmen teilnehmen wollen. Das ist abhängig von einer Übereinkunft über die künftige institutionelle Anbindung der beiden Wirtschaftsräume. Die Interreg-Initiativen starteten im Jahr 1990. Mit ihnen wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (vorwiegend) zwischen den Mitgliedstaaten gefördert. Seit der Förderperiode 2007 bis 2013 firmieren sie unter dem Ziel der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (Europäische Kommission, 2014a, 186). In der Förderperiode 2014 bis 2020 ist das Vereinigte Königreich an Interreg-Programmen beteiligt, die von der EU insgesamt mit mehr als 1 Milliarde Euro gefördert werden; bei einem Gesamtvolumen für die Europäische territoriale Zusammenarbeit von mehr als 9 Milliarden Euro.

Der Brexit hat darüber hinaus noch einen statistischen Effekt. Durch den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU sinkt das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP gerechnet in Kaufkraftstandards um etwa 1 Prozent und damit auch der Absolutwert der für die Kohäsionspolitik bedeutsamen Schwelle von 75 Prozent des Pro-Kopf-BIP der EU. Dies hat zur Folge, dass Regionen, die heute unterhalb, aber nahe an der 75-Prozent-Grenze liegen, durch diesen statistischen Effekt von der Kategorie „weniger entwickelte Regionen“ in die Förderkategorie der „Übergangsregionen“ aufsteigen. Dies gilt auch für die Regionen, die knapp unterhalb der 90-Prozent-Grenze liegen und durch den beschriebenen Effekt mit ihrem absoluten Pro-Kopf-BIP über den Absolutwert

der 90-Prozent-Marke gelangen und damit in die Kategorie der „stärker entwickelten Regionen“ aufsteigen. Allerdings dürfte sich dieser Effekt wegen der geringen Änderung in Grenzen halten. Eine Kalkulation, welche Regionen davon betroffen wären, ist nicht zweckmäßig, da nicht bekannt ist, auf der Basis welchen Jahres die regionalen Förderkategorien in der Zeit nach 2020 berechnet werden. In der aktuellen Förderperiode (2014 bis 2020) erfolgte die Klassifizierung der Regionen in die drei Kategorien anhand der Daten für die Jahre 2007 bis 2009 (EP, 2013a, Art. 90 Abs. 2). Für den Kohäsionsfonds, der Mitgliedstaaten unterstützt, gelten die Daten für die Jahre 2008 bis 2010. Würde man hypothetisch aktuellere Daten für die Klassifizierung der Regionen anlegen, käme es zu Verschiebungen (CPMR, 2017).

Unklar bleibt, ob die von der Kommission genannten Mindereinnahmen durch den britischen Austritt in Höhe von jährlich 10 bis 11 Milliarden Euro die richtige Bezugsgröße sind. Die Berechnung könnte auch noch anders erfolgen. Durch den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU verringert sich das BNE der EU um rund 16 Prozent. In den letzten Jahren betrug die Ausgaben des EU-Haushalts etwa 1 Prozent des gemeinsamen BNE, der Anteil der Eigenmittel lag sogar etwas darunter. Der Unterschied wurde regelmäßig durch andere Einkünfte ausgeglichen. Die Eigenmittelobergrenze (für Zahlungen) in Höhe von derzeit 1,23 Prozent des summierten BNE der Mitgliedstaaten wurde nicht ausgeschöpft (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2016, 12). Dazu heißt es auf einer Internetseite des Bundesministeriums der Finanzen (BMF): „Der mehrjährige Finanzrahmen, der Ausgabenobergrenzen über einen Zeitraum von sieben Jahren festlegt, muss deutlich unterhalb der Eigenmittelobergrenze liegen, damit deren Einhaltung stets sichergestellt ist“ (BMF, 2016).

Bleibe es in Zukunft bei der faktischen 1-Prozent-Grenze, bedeutete dies, dass der EU-Haushalt nach dem Brexit um rund 16 Prozent niedriger ausfiele und auch die Kohäsionsausgaben um diesen Prozentsatz gesenkt werden könnten. Wiederum bezogen auf den Durchschnitt der Kohäsionsausgaben in den verbleibenden 27 Mitgliedstaaten wäre das eine Minderung um etwa 7,8 Milliarden Euro.

## 8 Neuorientierung der EU-Kohäsionspolitik nach 2020

Die Kohäsionspolitik, die vormals in erster Linie auf die ärmeren und rückständigen Regionen der EU ausgerichtet war, ist zunehmend zu einer Politik geworden, die möglichst viele Regionen in der EU fördert. Manche Autoren sprechen in diesem Zusammenhang sogar von einer „Quasi-Wirtschaftspolitik“ oder „Ersatzwirtschaftspolitik“, die mithilfe der Kohäsionspolitik durch die Hintertür eingeführt worden ist (Dörr, 2016; 2017).

Deutlich wird der EU-weite Einsatz der Kohäsionspolitik auch, wenn man den Beiträgen der Mitgliedstaaten zur Finanzierung der Kohäsionspolitik die nationalen Rückflüsse gegenüberstellt. Eine Modellrechnung mit Durchschnittswerten für den Fünfjahreszeitraum 2011 bis 2015 verdeutlicht dies. Die Ausgaben für die Kohäsionspolitik in den einzelnen EU-Ländern werden von der Europäischen Kommission jährlich im Finanzbericht ausgewiesen (Europäische Kommission, 2016a). Die Beiträge zur Finanzierung der Kohäsionspolitik sind nicht unmittelbar ersichtlich, weil die Mitgliedstaaten nationale Beiträge zur Finanzierung des gesamten Haushalts entrichten. Daher werden im Folgenden fiktive Beiträge ermittelt, indem die gesamten Ausgaben für die Kohäsionspolitik nach Maßgabe der Finanzierungsanteile der einzelnen EU-Länder aufgeteilt werden. Dahinter steht die Annahme, dass der EU-Haushalt nur aus den Kohäsionsausgaben besteht. Durch die Saldierung der fiktiven Beiträge zur Kohäsionspolitik und der Rückflüsse lässt sich die Nettoposition jedes einzelnen EU-Landes berechnen, die sich zu null addieren. Die Ergebnisse sind in Tabelle 3 enthalten. Zwölf Nettozahlern zur Kohäsionspolitik stehen 15 Nettoempfänger gegenüber, darunter die zehn Länder, die im Rahmen der sogenannten Osterweiterung 2004 und 2007 der EU beigetreten sind, sowie Malta und Zypern.

Tabelle 3 zeigt, dass gemessen am absoluten Saldo in Höhe von durchschnittlich 6,8 Milliarden Euro pro Jahr Deutschland am meisten netto zur Finanzierung der gemeinsamen Kohäsionspolitik der EU beiträgt, vor Frankreich und dem Vereinigten Königreich. Bildet man das Verhältnis aus Zahlungen zu Rückflüssen, wird ersichtlich, dass Deutschland gewissermaßen knapp 3 Euro in den EU-Haushalt für die Kohäsionspolitik einzahlt, um 1 Euro an Kohäsionsausga-

ben zu erhalten. Damit steht Deutschland noch vergleichsweise gut da, denn Frankreich und das Vereinigte Königreich müssen 3,6 und 4,7 Euro für 1 Euro Rückfluss aufwenden. Noch ungünstiger sieht das Verhältnis für die Niederlande und Dänemark mit einem Quotienten von über 9 aus.

**Zahlungen und Rückflüsse im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik** Tabelle 3  
Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015, in Millionen Euro

	Zahlungen	Rückflüsse	Nettoposition	Verhältnis Zahlungen/ Rückflüsse
Deutschland	10.381	3.572	-6.810	2,9
Frankreich	8.075	2.260	-5.815	3,6
Vereinigtes Kgr.	6.302	1.333	-4.969	4,7
Niederlande	2.658	285	-2.373	9,3
Italien	6.229	3.997	-2.232	1,6
Belgien	1.997	393	-1.604	5,1
Schweden	1.497	271	-1.226	5,5
Dänemark	998	110	-888	9,1
Österreich	1.101	261	-840	4,2
Finnland	754	255	-498	3,0
Irland	611	129	-482	4,8
Luxemburg	115	23	-92	5,0
Zypern	72	89	16	0,8
Malta	31	111	80	0,3
Estland	73	443	370	0,2
Slowenien	154	618	464	0,2
Lettland	91	685	595	0,1
Litauen	139	897	758	0,2
Bulgarien	171	959	788	0,2
Spanien	4.150	5.323	1.173	0,8
Slowakei	279	1.630	1.351	0,2
Rumänien	539	2.368	1.828	0,2
Portugal	663	3.424	2.761	0,2
Tschechien	606	3.472	2.866	0,2
Griechenland	680	3.568	2.888	0,2
Ungarn	378	3.614	3.237	0,1
Polen	1.519	10.174	8.655	0,1
EU-27	50.263	50.263	0	-

Zahlungen geschätzt unter der Annahme, dass die Mitgliedstaaten zur Finanzierung der Kohäsionsausgaben nach Maßgabe der Finanzierungsanteile der Mitgliedstaaten am Gesamthaushalt beitragen. Ohne Kroatien, das erst am 1. Juli 2013 EU-Mitglied wurde.

Eigene Berechnungen auf Basis von Europäische Kommission, 2016a

Polen erhielt mit netto 8,7 Milliarden Euro im Durchschnitt des Zeitraums 2011 bis 2015 die höchsten Ausgaben der Kohäsionspolitik. Mit deutlichem Abstand folgten Ungarn, Griechenland, Tschechien und Portugal. Auch die Nettoempfänger der EU-Kohäsionspolitik leisten einen finanziellen Beitrag zu dieser Politik. Hier gibt es ebenfalls beträchtliche Unterschiede. Das günstigste Verhältnis zwischen Zahlungen und Rückflüssen mit 0,1 weisen Lettland, Ungarn und Polen auf. Diese Länder können mit einem Einsatz von 10 Cent rein rechnerisch einen Rückfluss von 1 Euro erzielen.

Saldiert man die gesamten Ausgaben für die Kohäsionspolitik in dem betrachteten Zeitraum (50,3 Milliarden Euro) und die Summe der netto empfangenen Ausgaben in den Mitgliedstaaten, also alle Beträge, die die Nettoempfänger erhalten (27,8 Milliarden Euro), ergibt sich ein Indikator für die Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Der Saldo von rund 22,4 Milliarden Euro (45 Prozent) zeigt an, dass fast die Hälfte der Kohäsionsausgaben nicht den ärmeren Mitgliedstaaten zugutekommt, sondern quasi innerhalb der reicheren und der ärmeren Ländergruppe ausgetauscht wird (Busch, 2004, 79). Im Vergleich zum Zeitraum 1995 bis 2003 ist das ein Rückgang um rund 14 Prozentpunkte, als dieser Anteil bei 58,6 Prozent lag (Busch, 2004, 79). Das lässt sich damit erklären, dass die Vergleichsperiode die Zeit vor der Osterweiterung der EU abdeckt und die Anzahl der ärmeren Mitgliedstaaten gerade durch die Erweiterungen im Jahr 2004 und später deutlich zugenommen hat. Nach der sogenannten Norderweiterung der EU um Finnland, Österreich und Schweden im Jahr 1995 standen im Wesentlichen mit Griechenland, Portugal und Spanien nur drei ärmere Mitgliedstaaten zwölf wohlhabenderen Ländern gegenüber.

Man kann daher die Frage stellen, ob bei einer Reform der EU-Kohäsionspolitik infolge des drohenden Verlusts des britischen Nettobeitrags die Kohäsionspolitik auf die ärmeren und bedürftigen Länder und Regionen konzentriert werden sollte, so wie dies ursprünglich auch intendiert war. Wohlhabendere Mitgliedstaaten erhielten keine Rückflüsse mehr für die Kohäsionspolitik und ärmere Mitgliedstaaten leisteten keine Beiträge mehr zur Finanzierung dieser Politik.

Die Modellrechnung orientiert sich an den Nettopositionen der einzelnen Mitgliedstaaten im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015. Die Ergebnisse sind in Tabelle 4 enthalten. Sie weichen von jenen in Tabelle 3 ab, weil das Vereinigte

Königreich künftig nicht mehr der EU angehören wird und die Modellrechnung entsprechend angepasst wurde. Deutschland würde bei dieser Variante 8 Milliarden Euro zur gemeinsamen Kohäsionspolitik der EU beitragen und Polen bekäme ceteris paribus jahresdurchschnittlich 8,5 Milliarden Euro für die regionale Strukturpolitik. Es käme zu einer Bilanzverkürzung, weil die Nettoempfängerländer keine Beiträge mehr zur Kohäsionspolitik abführen und die Nettozahlerländer keine Kohäsionszahlungen mehr erhalten (vgl. Tabelle 4). Der über den EU-Haushalt finanzierte Beitrag zur Kohäsionspolitik würde von 48,9 Milliarden Euro auf 26,8 Milliarden Euro sinken. Der Differenzbetrag könnte aber auch für andere Politikbereiche genutzt werden. So könnte der wegfallende britische Nettobeitrag zum EU-Haushalt ersetzt werden und/oder es könnten Mittel für Güter verwendet werden, deren Bereitstellung durch die EU mit einem europäischen Mehrwert verbunden ist. Es dürfte jedoch nicht einfach sein, den Begriff des europäischen Mehrwerts mit Inhalt zu füllen. Der europäische Mehrwert ist ein Konzept, das kaum quantitativ zu bestimmen ist, sondern das letztlich politisch definiert werden muss (Becker, 2017b, 19).

Nach Angaben des zuständigen Haushaltskommissars Günther Oettinger fehlen der EU ab 2020 nicht nur 10 bis 11 Milliarden Euro durch den Austritt des britischen Königreichs. Neue Aufgaben wie eine bessere Kontrolle der Außengrenzen, Migration, Terrorbekämpfung und eine europäische Verteidigungspolitik erhöhten den Fehlbetrag auf 20 Milliarden Euro, sodass unter Berücksichtigung von Einsparungen eine Erhöhung des EU-Haushalts um 15 Milliarden Euro oder 10 Prozent erforderlich sei (FAZ, 2017). Inzwischen kursieren sogar Angaben, dass laut Kommissar Oettinger in einigen Jahren der EU-Haushalt eine Lücke von 25 bis 30 Milliarden Euro aufweisen werde (Börsen-Zeitung, 2017).

Es wäre auf nationaler Ebene zu entscheiden, ob und wie wegfallende EU-Mittel ausgeglichen werden sollten. Diese Modellrechnung zeigt jedoch nur eine Möglichkeit auf. Eine Veränderung der Stellschrauben würde Variationen und auch nur eine teilweise Umsetzung dieses Konzepts zulassen. Sollten die wohlhabenderen und wirtschaftlich stärkeren Länder künftig nicht mehr zu den Adressaten der EU-Kohäsionspolitik gehören, könnte überlegt werden, Investitionen in diesen Ländern durch Finanzinstrumente zu fördern, wie sie etwa der EFSI einsetzt. Ob dies zu einem dauerhaften Einsatz des EFSI führt, ob die EIB diese Aufgabe übernehmen soll oder ob in der Kohäsionspolitik der EU

## Modellrechnung für eine Konzentration der EU-Kohäsionsausgaben auf ärmere Mitgliedstaaten

Tabelle 4

Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015, in Millionen Euro

	Nettozahlungen	Nettoempfang	Nettoposition	Differenz gegenüber den bisherigen Zahlungen an den EU-Haushalt korrigiert um den Brexit-Effekt <sup>1)</sup>
Deutschland	7.983	0	-7.983	-3.572
Frankreich	6.728	0	-6.728	-2.260
Italien	2.937	0	-2.937	-3.997
Niederlande	2.673	0	-2.673	-285
Belgien	1.830	0	-1.830	-393
Schweden	1.396	0	-1.396	-271
Dänemark	1.001	0	-1.001	-110
Österreich	965	0	-965	-261
Finnland	584	0	-584	-255
Irland	551	0	-551	-129
Luxemburg	105	0	-105	-23
Zypern	0	8	8	-80
Malta	0	77	77	-34
Estland	0	361	361	-81
Slowenien	0	447	447	-171
Lettland	0	585	585	-101
Spanien	0	704	704	-4.619
Litauen	0	742	742	-155
Bulgarien	0	769	769	-190
Slowakei	0	1.320	1.320	-310
Rumänien	0	1.767	1.767	-600
Portugal	0	2.686	2.686	-738
Tschechien	0	2.797	2.797	-675
Griechenland	0	2.811	2.811	-757
Ungarn	0	3.194	3.194	-420
Polen	0	8.483	8.483	-1.690
EU-26	26.752	26.752	0	-22.179

EU-26: ohne Kroatien, das erst am 1. Juli 2013 EU-Mitglied wurde, und ohne das Vereinigte Königreich, das die EU wohl Ende März 2019 verlassen wird.

1) Die Werte ergeben sich, weil die bisherigen Nettoempfänger keine Zahlungen mehr zur Kohäsionspolitik leisten müssen und die Nettozahlerländer nur noch im Umfang ihrer Nettoposition zur Finanzierung der Kohäsionspolitik beitragen.

Eigene Berechnungen auf Basis von Europäische Kommission, 2016a

stärker Finanzinstrumente wie Kredite oder Bürgschaften eingesetzt werden, kann zunächst offenbleiben.

Die Forderung nach einer Konzentration der Mittel in der Kohäsionspolitik auf die ärmeren Mitgliedstaaten ist keineswegs neu. Im Jahr 2003 forderten Vertreter der britischen Regierung, dass Länder, die finanziell stark genug seien, eine eigenständige Regionalpolitik zu betreiben, nach der anstehenden Erweiterung der EU nicht weiterhin erhebliche Mittel von der EU erhalten. Diese Länder sollten die Regionalpolitik aus nationalen Quellen finanzieren (Busch, 2004, 76), während sich die EU-Förderung auf einkommensschwächere Länder konzentrieren sollte. In eine ähnliche Richtung stieß 2002 eine Forderung der bayerischen Staatsregierung, in dem ein Nettofondsmodell vorgeschlagen wurde. Danach würden nicht mehr sämtliche Mitgliedstaaten Transferleistungen erhalten, sondern nur noch bedürftige Mitgliedstaaten.<sup>7</sup> Außerdem sollten nach diesem Vorschlag die Vorgaben für die Mittelverwendung verringert werden. Bei einer Umsetzung dieses Vorschlags würde nicht nur das Transfervolumen insgesamt verkleinert, sondern auch die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die regionale Strukturpolitik gestärkt (Busch, 2004, 76).

Andere Reformvorschläge kamen unter anderem von der Sapir-Gruppe (Sapir et al., 2003), einer im Auftrag des Präsidenten der Europäischen Kommission eingesetzten „High-Level-Group“. Deren Bericht kritisiert, dass mit der breiten Förderung in fast allen Mitgliedstaaten nicht notwendigerweise die Investitionen mit dem größten Einfluss auf das Wachstum unterstützt würden. Die Autoren schlagen daher vor, die finanziellen Mittel auf die Bildung von Institutionen und auf Investitionen in Human- und Sachkapital zu konzentrieren, weil davon die größten Wirkungen auf das Wachstum ausgingen. Der Zunahme regionaler Disparitäten sollte nach diesen Empfehlungen auf nationaler Ebene begegnet werden (Busch, 2004, 74). Hier liegt der Fokus zwar nicht auf der vorrangigen Förderung von bedürftigen Mitgliedstaaten; eine Förderung möglichst aller Regionen wird aber zugunsten einer gezielten Wachstumsförderung abgelehnt.

---

<sup>7</sup> Zu älteren Vorschlägen, die ebenfalls eine Konzentration auf bedürftige Länder und Regionen empfehlen, vgl. Klemmer (1998, 507 ff.).

## 9 Fazit

Die vertraglichen Regelungen verpflichten die EU zu einer Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts. Dabei gilt das besondere Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen zu verringern und den Rückstand besonders benachteiligter Gebiete abzubauen. Dies kann als Ausdruck des im EUV und im AEUV verankerten Gedankens der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten interpretiert werden. Die Genese der Kohäsionspolitik in der EU zeigt jedoch, dass es vor allem bei Erweiterungen und Vertiefungen zu politischen Deals gekommen ist, bei denen manche Mitgliedstaaten zusätzliche Kohäsionsausgaben erhielten, um ihnen die Zustimmung zur Weiterentwicklung der EU zu erleichtern. Für den Durchschnitt der letzten Jahre konnte gezeigt werden, dass fast die Hälfte der Kohäsionsausgaben (45 Prozent) nicht den ärmeren Mitgliedstaaten zugutekommt, sondern quasi innerhalb der Gruppe der wohlhabenderen und der ärmeren Ländergruppe ausgetauscht wird.

Neben den Tauschgeschäften bei Erweiterungen und Vertiefungen der EU ist eine weitere Entwicklung zu erkennen, die vom Ziel der Förderung ärmerer Mitgliedstaaten und Regionen weggeführt hat: Mit dem Lissabon-Prozess und der Europa-2020-Strategie wurden die strukturpolitischen Instrumente stärker zu einer Politik der allgemeinen Investitionsförderung umgebaut – und im Prinzip sind alle Regionen förderfähig. Daneben hat die EU im Jahr 2015 mit der EFSI-Verordnung ein neues Instrument zur allgemeinen Förderung von Investitionen und Wachstum geschaffen, dessen Verlängerung und finanzielle Erweiterung inzwischen beschlossen wurde.

Außerdem wird die Kohäsionspolitik der EU zunehmend für andere wirtschaftspolitische Ziele der Union instrumentalisiert. Makroökonomische Konditionalitäten sollen dafür sorgen, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie der makroökonomischen Überwachung besser nachkommen. Überdies wird gefordert, die Kohäsionspolitik stärker mit den länderspezifischen Empfehlungen im Europäischen Semester zu verbinden. In diesem Zusammenhang wird von Kritikern der Vorwurf erhoben, die EU führe hier eine gemeinsame Wirtschaftspolitik durch die Hintertür

ein, obwohl sie dazu gar nicht legitimiert ist. Selbst wenn es gute Gründe dafür gibt, die Mitgliedstaaten mithilfe der makroökonomischen Konditionalitäten dazu zu veranlassen, sich an die selbst gesetzten Regeln zu halten, wäre es für die Kohäsion in der EU schädlich, wenn die Regionen für etwas verantwortlich gemacht würden, was der Zentralstaat verantworten muss. Deshalb ist hier Vorsicht geboten.

Die EU steht vor großen Herausforderungen. Dazu zählen vor allem der Brexit und neue Aufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Migrationsursachen, die Sicherung der Grenzen und der Kampf gegen den Terrorismus. Das kostet Geld. EU-Kommissar Oettinger wird inzwischen mit der Aussage zitiert, dass im EU-Haushalt in wenigen Jahren eine Lücke von 25 bis 30 Milliarden Euro entstünde.

In einer solchen Situation müssen alle Ausgaben der EU auf den Prüfstand. Das gilt nicht nur für die Kohäsionspolitik, sondern auch für die Gemeinsame Agrarpolitik. Die Ausgaben durch die EU müssen durch einen europäischen Mehrwert begründet sein, auch wenn das Konzept inhaltlich nur politisch gefüllt werden kann. Es ist aber zumindest höchst fraglich, ob über die EU-Kohäsionsausgaben eine Umverteilung innerhalb der Gruppe wirtschaftlich stärkerer Länder und innerhalb der Gruppe wirtschaftlich schwächerer Länder erfolgen sollte. Diese Frage wird hier verneint. Stattdessen sollten sich die Kohäsionsausgaben des EU-Haushalts in Zukunft auf die wirtschaftlich schwächsten Mitgliedstaaten konzentrieren.

Eine Modellrechnung kommt zu dem Ergebnis, dass mit dieser Konzentration auf die schwächeren EU-Staaten ein Einsparpotenzial von über 20 Milliarden Euro verbunden wäre. Wirtschaftlich stärkere Länder sollten dagegen in erster Linie selbst für die Regional- und Strukturpolitik finanziell verantwortlich sein. Subsidiär (unterstützend) könnte die EU in ärmeren Regionen wirtschaftlich stärkerer Länder statt mit Finanzhilfen mit Finanzinstrumenten wie Krediten, Bürgschaften und Ähnlichem helfen, die ja schon im aktuellen MFR eingesetzt werden, wenn auch noch in einem geringen Ausmaß.

# Literatur

- AdR – Ausschuss der Regionen, 2012, Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu: „Vorschlag für eine allgemeine Verordnung über die Fonds des Gemeinsamen Strategischen Rahmens“, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 225, 27.7.2012, S. 58–113, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:C:2012:225:TOC> [27.9.2017]
- AdR, 2015, Stellungnahme Investitionsoffensive und Europäischer Fonds für strategische Investitionen, 111. Plenartagung vom 16./17.4.2015, <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%20943/2015> [27.9.2017]
- Axt, Heinz-Jürgen, 2000a, Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik, Gütersloh
- Axt, Heinz-Jürgen, 2000b, EU-Strukturpolitik, Opladen
- Bachtler, John / Begg, Iain / Charles, David / Polverari, Laura, 2017, The long-term effectiveness of EU-Cohesion Policy: assessing the achievements of the ERDF, 1989–2012, in: Bachtler, John / Berkowitz, Peter / Hardy, Sally / Muravska, Tatjana (Hrsg.), EU Cohesion Policy, London, S. 11–20
- Bachtler, John / Polverari, Laura, 2017, Building Blocks for a Future Cohesion Policy. First Reflections, Research for REGI Committee, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/601974/IPOL\\_STU\(2017\)601974\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/601974/IPOL_STU(2017)601974_EN.pdf) [27.9.2017]
- Bachtrögl, Julia, 2016, On the effectiveness of EU structural funds during the Great Recession. Estimates from a heterogeneous local average treatment effects framework, Wirtschaftsuniversität Wien, Department of Economics, Working Paper, Nr. 230, Wien
- Baltiņa, Liga / Muravska, Tatjana, 2017, What institutional arrangements exist to ensure coherent EU Cohesion Policy planning and implementation?, in: Bachtler, John / Berkowitz, Peter / Hardy, Sally / Muravska, Tatjana (Hrsg.), EU Cohesion Policy, London, S. 271–283
- Becker, Peter, 2014, Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union, Wiesbaden
- Becker, Peter, 2016, Der Europäische Fonds für strategische Investitionen, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 28.11.2016, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/Stellungnahme\\_zum\\_Europ\\_Fonds\\_strategische\\_Investitionen.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/Stellungnahme_zum_Europ_Fonds_strategische_Investitionen.pdf) [27.9.2017]
- Becker, Peter, 2017a, Der Brexit und die Folgen für den Europäischen Haushalt, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, 24.4.2017, [https://www.bundestag.de/blob/503820/8ceab8463bb1c19391556a4815d695b7/adrs-18\\_21\\_101-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/503820/8ceab8463bb1c19391556a4815d695b7/adrs-18_21_101-data.pdf) [27.9.2017]

- Becker, Peter, 2017b, Das Momentum für eine Reform des EU-Haushalts nutzen, in: ifo Schnelldienst, 70. Jg., Nr. 6, S. 18–20
- Becker, Sasha O. / Egger, Peter H. / Ehrlich, Maximilian von, 2012, Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy, in: European Economic Review, 56. Jg., Nr. 4, S. 648–668
- Beek, Gregor van der / Neal, Larry, 2004, The Dilemma of Enlargement for the European Union's Regional Policy, in: The World Economy, 27. Jg., Nr. 4, S. 587–607
- Begg, Iain et al., 2014, Europäische wirtschaftspolitische Steuerung und Kohäsionspolitik, Studie, Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung B, Struktur- und Kohäsionspolitik, Regionale Entwicklung, PE 513.999, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/513999/IPOL-REGI\\_ET\(2014\)513999\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/513999/IPOL-REGI_ET(2014)513999_DE.pdf) [27.9.2017]
- Bloom, Stephen / Petrova, Vladislava, 2013, National Subversion of Supranational Goals: “Pork-Barrel” Politics and EU Regional Aid, in: Europe-Asia Studies, 65. Jg., Nr. 8, S. 1599–1620
- BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2015, Investitionen in Europa, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Europa/broschuere-investitionen-fuer-europa.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Europa/broschuere-investitionen-fuer-europa.pdf?__blob=publicationFile&v=5) [20.11.2017]
- BMF, 2016, EU-Haushalt und mittelfristige Finanzplanung, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU\\_auf\\_einen\\_Blick/EU\\_Haushalt/2012-03-21-eu-haushalt-und-mittelfristige-finanzplanung.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU_auf_einen_Blick/EU_Haushalt/2012-03-21-eu-haushalt-und-mittelfristige-finanzplanung.html) [27.9.2017]
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2015, Reformierte EU-Kohäsionspolitik 2014–2020, in: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht, Juni, S. 21–29
- BMWi, 2017, Förderdatenbank. Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) (2014-2020) – Gemeinsame Bestimmungen, <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=6dbfb491a3ce9404c25474caf3af142a;views;document&doc=2653> [11.10.2017]
- Börsen-Zeitung, 2017, Lücke im EU-Budget noch größer, Nr. 170, 5.9.2017, S. 6
- Breidenbach, Philipo / Mitze, Timo / Schmidt, Christoph M., 2016, EU structural funds and regional income convergence. A sobering experience, CEPR Discussion Paper, Nr. 11210, London
- Brunazzo, Marco, 2016, The History and Evolution of Cohesion Policy, in: Piattoni, Simona / Polverari, Laura (Hrsg.), Handbook on Cohesion Policy in the EU, Cheltenham, S. 17–35
- Busch, Berthold, 2004, EU-Kohäsionspolitik, IW-Analysen, Nr. 8, Köln
- Business Europe, 2017, EU cohesion policy: building an investment policy for a more cohesive Europe, Position Paper, Juni, Brüssel

- CPMR – Conference of Peripheral Maritime Regions, 2017, CPMR projection of Cohesion Policy eligibility, <http://cpmr.org/cohesion/cpmr-projection-of-cohesion-policy-eligibility/13456/> [27.9.2017]
- Deffaa, Walter, 2016, The New Generation of Structural and Investment Funds. More than Financial Transfers?, in: *Intereconomics*, 51. Jg., Nr. 3, S. 155–163
- Diermeier, Matthias / Hüther, Michael, 2014, Mit dem großen Hebel für mehr Investitionen: ökonomische Bewertung des Juncker-Plans, in: *Wirtschaftsdienst*, 95. Jg., Nr. 5, S. 334–341
- Domonkos, Endre, 2013, Die Grenzen und die Zukunft der Kohäsionspolitik aus deutscher und ungarischer Sicht, <https://europa-kolleg-hamburg.de/wp-content/uploads/2015/04/Die-Grenzen-und-die-Zukunft-der-Koh%C3%A4sionspolitik-aus-deutscher-und-ungarischer-Sicht-Endre-Domonkos.pdf> [27.9.2017]
- Dörr, Julian, 2016, Die europäische Kohäsionspolitik auf dem Weg zu einer „informellen Wirtschaftspolitik“, in: *Ordo*, Bd. 67, S. 193–221
- Dörr, Julian, 2017, Die europäische Kohäsionspolitik, Berlin
- Ederveen, Sjef / Groot, Henri L. F. de / Nahuis, Richard, 2006, Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy, in: *Kyklos*, 59. Jg., Nr. 1, S. 17–42
- EGMONT – Royal Institute for International Relations, 2012, Makroökonomische Konditionalitäten in der Kohäsionspolitik, Themenpapier, Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung B, Struktur- und Kohäsionspolitik, Regionale Entwicklung, PE 474.552, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/474552/IPOL-REGI\\_NT\(2012\)474552\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/474552/IPOL-REGI_NT(2012)474552_DE.pdf) [27.9.2017]
- EIB – Europäische Investitionsbank, 2016, Evaluierung der Operationen, Evaluierung der Arbeit des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI), <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/evaluation-of-the-functioning-of-the-efsi.htm> [27.8.2016]
- EIB, 2017, Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI), <http://www.eib.org/efsi/index.htm> [4.9.2017]
- EP – Europäisches Parlament, 2013a, Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 347, 20.12.2013, S. 320–469
- EP, 2013b, Bericht über den geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den

Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bREPORT%2ba7-2013-0274%2b0%2bDOC%2bPDF%2bv0%2f%2fDE> [27.9.2017]

EP, 2015, Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.6.2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 169, 1.7.2015, S. 1–38

ERH – Europäischer Rechnungshof, 2016, Der Vorschlag zur Verlängerung und Aufstockung des EFSI ist verfrüht, Stellungnahme Nr. 2/2016 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) 2015/1017 und zu der gemäß Art. 18 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2015/1017 vorgenommenen Bewertung durch die Kommission, Luxemburg

Euractiv, 2011, EU-Strukturfonds: Aktionsplan für Griechenland, <http://www.euractiv.de/section/regionalpolitik/news/eu-strukturfonds-aktionsplan-fur-griechenland/> [6.10.2017]

Euractiv, 2013, Merkel zur Euro-Wirtschaftspolitik: „Bisher kein gemeinsames Verständnis“, <http://www.euractiv.de/section/finanzen-und-wirtschaft/news/merkel-zur-euro-wirtschaftspolitik-bisher-kein-gemeinsames-verstandnis/> [27.9.2017]

Europäische Kommission, 2008, EU-Haushalt 2008. Finanzbericht, Luxemburg

Europäische Kommission, 2011, Fragen und Antworten: Legislativpaket zur Regional-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU für den Zeitraum 2014–2020, 6.10.2011, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-11-663 de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-663_de.htm) [27.9.2017]

Europäische Kommission, 2012, Fragen und Antworten zum Haushaltsentwurf 2013, MEMO/12/278, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-12-278 de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-278_de.htm) [20.9.2017]

Europäische Kommission, 2014a, Investitionen in Beschäftigung und Wachstum, Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion/6/6cr de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion/6/6cr_de.pdf) [27.9.2017]

Europäische Kommission, 2014b, Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Mitteilung der Kommission, COM(2014) 130, Brüssel

Europäische Kommission, 2014c, Eine Investitionsoffensive für Europa, Mitteilung der Kommission, COM(2014) 903 final/2, Brüssel

- Europäische Kommission, 2014d, EU startet Investitionsoffensive zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung, Pressemitteilung, 26.11.2014, Straßburg
- Europäische Kommission, 2014e, Einführung in die EU-Kohäsionspolitik 2014–2020, Amt für amtliche Veröffentlichungen, Luxemburg
- Europäische Kommission, 2015, Investitionen in Beschäftigung und Wachstum. Maximierung des Beitrags der europäischen Struktur- und Investitionsfonds, Mitteilung der Kommission, COM(2015) 639 final, Brüssel
- Europäische Kommission, 2016a, Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0446&from=DE> [27.9.2017]
- Europäische Kommission, 2016b, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) 2015/1017 im Hinblick auf die Verlängerung der Laufzeit des Europäischen Fonds für strategische Investitionen sowie die Einführung technischer Verbesserungen für den Fonds und die Europäische Plattform für Investitionsberatung, Mitteilung der Kommission, COM(2016) 597 final, Brüssel
- Europäische Kommission, 2017, Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts 2016, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den europäischen Rechnungshof, Mitteilung der Kommission, COM(2017) 351 final, Straßburg
- Europäischer Rat, 1992, Schlussfolgerungen, Edinburgh, 11./12.12.1992, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 25. Jg., Nr. 12, S. 7–42
- European Commission, 2016, EU budget 2015. Financial report, [http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/lib/financial\\_report\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/lib/financial_report_2015_en.pdf) und <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/internet-tables-2000-2015.xls> [27.9.2017]
- European Commission, 2017, Regional Policy, Policy, Evaluation, Data for research, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/evaluations/data-for-research/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/data-for-research/) in Verbindung mit [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/data/esif\\_finance\\_2014-2020.xlsx](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/data/esif_finance_2014-2020.xlsx) [27.9.2017]
- Eurostat, 2017, Datenbank, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [30.8.2017]
- EWSA – Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2012, Stellungnahmen, 480. Plenartagung am 25./26.4.2012, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 191, 29.6.2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:C:2012:191:TOC> [27.9.2017]
- EWSA, 2015, Eine Investitionsoffensive für Europa, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank, Eine Investitionsoffensive für Europa, Mitteilung der Kommission, COM(2014) 903 final, und zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für strategische Investi-

- tionen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013, COM(2015) 10 final - 2015/0009 (COD) ECO/374, 19.3.2015, Brüssel, <http://www.eesc.europa.eu/our-work/opinions-information-reports/opinions/investment-plan-europe> [27.9.2017]
- EY, 2016, Ad-hoc audit of the application of the Regulation 2015/1017 (the EFSI Regulation), Final Report, 14.11.2016, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/ey-report-on-efsi\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/ey-report-on-efsi_en.pdf) [27.9.2017]
- EZB – Europäische Zentralbank, 2017, Das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht 2017 und die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2016, in: Wirtschaftsbericht, Nr. 2/2017, S. 73–79
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2017, Oettinger sieht Haushaltsloch kommen, Nr. 148, 29.6.2017, S. 16
- Freise, Matthias / Garbert, Matthias, 2013, Abschied von der Gießkanne? Europäische Kohäsionspolitik nach dem Vertrag von Lissabon, in: Integration, 36. Jg., Nr. 1, S. 34–47
- Gitzoller, Heribert, 1997, Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung Spaniens, Diplomarbeit, o. O.
- Goecke, Henry, 2013, Europa driftet auseinander. Ist dies das Ende der realwirtschaftlichen Konvergenz?, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 4, S. 67–79
- Goecke, Henry / Hüther, Michael, 2016, Regional Convergence in Europe, in: Intereconomics, 51. Jg., Nr. 3, S. 165–171
- Gros, Daniel, 2014, The Juncker Plan. From EUR 21 to EUR 315 billion, through smoke and mirrors, CEPS, 27.11.2014, Brüssel
- Haas, Jörg / Rubio, Eulalia, 2017, Brexit und der EU-Haushalt: Gefahr oder Chance?, Jacques Delors Institut und Bertelsmann Stiftung, Policy Paper, Nr. 183, Berlin
- Heinemann, Friedrich et al., 2010, Die Zukunft der EU-Strukturpolitik, Baden-Baden
- Joint Report, 2017, Joint Report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf) [8.12.2017]
- Klemmer, Paul, 1998, F. Regionalpolitik, in: Klemmer, Paul (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München, S. 457–517
- Lammers, Konrad, 2016, Regionalpolitik, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden, S. 281–290
- Margaras, Vasilis, 2017, EFSI and ESI Funds. Complementary or contradiction?, European Parliamentary Research Service, Briefing, PE 595.869, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595869/EPRS\\_BRI\(2017\)595869\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595869/EPRS_BRI(2017)595869_EN.pdf) [27.9.2017]

- Medve-Bálint, Gergő, 2017, Funds for the wealthy and the politically loyal? How EU Funds may contribute to increasing regional disparities in East Central Europe, in: Bachtler, John / Berkowitz, Peter / Hardy, Sally / Muravska, Tatjana (Hrsg.), EU Cohesion Policy, London, S. 221–240
- Mohl, Philipp / Hagen, Tobias, 2010, Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches, in: Regional Science and Urban Economics, 40. Jg., Nr. 5, S. 353–365
- NZZ – Neue Zürcher Zeitung, 2017, Die EU muss die Brexit-Lücke stopfen, 29.6.2017, S. 27
- Pieńkowski, Jerzy / Berkowitz, Peter, 2017, Econometric assessments of Cohesion Policy growth effects: how to make them more relevant for policymakers?, in: Bachtler, John / Berkowitz, Peter / Hardy, Sally / Muravska, Tatjana (Hrsg.), EU Cohesion Policy, London, S. 55–68
- Pontarolla, Nicola, 2017, Does Cohesion Policy affect regional growth?, in: Bachtler, John / Berkowitz, Peter / Hardy, Sally / Muravska, Tatjana (Hrsg.), EU Cohesion Policy, London, S. 69–83
- Priebe, Reinhard, 2012, Kommentierung zu Artikel 174 AEUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, S. 1795–1798
- Rat der EU, 2016, Empfehlung des Rates vom 12.7.2016 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2016 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2016, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 299, 18.8.2016, S. 19–22
- Rubio, Eulalia / Rinaldi, David / Pellerin-Carlin, Thomas, 2016, Investment in Europe. Making the Best of the Juncker Plan, <http://www.institutdelors.eu/media/investmentjunckerplan-rubiorinaldipellerincarlin-jdi-mar16.pdf?pdf=ok> [27.9.2017]
- Sapir, André et al., 2003, An Agenda for a Growing Europe, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, [http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-mr/pbs/agenda\\_en.pdf](http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-mr/pbs/agenda_en.pdf) [27.9.2017]
- Schäfers, Manfred, 1993, Die Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2016, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/2017, <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/jahresgutachten-2016-2017.html> [27.9.2017]
- Weise, Christian, 2002, Strukturfondstransfers in einer zukunftsfähigen EU, Baden-Baden
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2016, Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2016-12-02-wissenschaftlicher-beirat-eu-finanzierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2016-12-02-wissenschaftlicher-beirat-eu-finanzierung.pdf?__blob=publicationFile&v=5) [27.9.2017]

# Abstract

## Cohesion Policy in the European Union

### Review and reorientation

This Analysis addresses the further development of the European Union's post-2020 cohesion policy, for which a new Multiannual Financial Framework (MFF) has to be agreed by the EU Member States. This has always been a difficult undertaking. To make matters worse, the United Kingdom is highly unlikely to be a member of the EU for the next MFF. As a result, the long-term British net contribution to the EU budget is likely to be much lower and may even be completely eliminated. Against this backdrop, this Analysis argues for a change of course in EU cohesion policy: in the future, only the poorer Member States should be financially supported, and they should not have to contribute to the financing of this policy at the EU level. A change of course is also advisable because in the two most recent funding periods the policy of concentrating the promotion of economic and social cohesion on the poorest regions has been abandoned.

## Autor

Dr. rer. pol. **Berthold Busch**, geboren 1957 in Marburg an der Lahn; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Marburg; seit 1984 im Institut der deutschen Wirtschaft, von 1999 bis 2014 Leiter der IW-Verbindungsstelle Brüssel, Senior Economist im Kompetenzfeld „Internationale Wirtschaftsordnung und Konjunktur“.



