

Die Schere schließen – oder scheitern

Sperriges Wort, wichtiges Thema: Kohäsion. Denn der Erfolg der EU hängt davon ab, ob sie die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in Europa abbauen kann.

Von Malte Zabel

Die Europawahl steht im Zeichen großer Themen. Der Krieg in der Ukraine, der Kampf gegen den Klimawandel, Migration, Erweiterung, Geopolitik – an epochalen Herausforderungen für die nächste Legislaturperiode herrscht kein Mangel. Muss man sich angesichts dieser Großwetterlage tatsächlich auch noch mit Kohäsionspolitik beschäftigen, also jenen europäischen Förderprogrammen, die schwächeren Regionen bei ihrer wirtschaftlichen Entwicklung helfen sollen? Kann das nicht warten?

Tatsächlich verhält es sich genau andersherum: Nie war europäische Kohäsionspolitik wichtiger als in den kommenden Jahren. Das hängt mit einem sehr einfachen europapolitischen Grundprinzip zusammen: Die EU ist vor allem dann stark, wenn sie zusammenhält. Zusammenhalt erschöpft sich allerdings nicht in mühevoll errungenen Konsensabstimmungen des Europäischen Rates. Er hängt in einer EU mit knapp 250 unterschiedlichen Regionen davon ab, ob es gelingt, das Wohlstandsversprechen des Binnenmarkts für möglichst alle einzulösen.

Lässt die EU es zu, dass ganze Regionen abgehängt werden, gefährdet sie den politischen und gesellschaftlichen Rückhalt, den sie für die Bekämpfung des Klimawandels, die Unterstützung der Ukraine oder eine solidarische Migrationspolitik braucht. Europäische Kohäsionspolitik auf die Bedürfnisse der Zukunft auszurichten, ist deswegen eine der zentralen Aufgaben für die nächste Legislaturperiode – zumal die EU fast ein Drittel ihres Budgets dafür aufwendet (392 Milliarden Euro im Zeitraum von 2021 bis 2027).

Union der Ungleichheit

Wie groß der Handlungsbedarf ist, zeigt ein Blick auf die wirtschaftliche Landkarte. Noch immer leben wir in einer Union der Ungleichheit. Die einstige „Konvergenzmaschine EU“ ist ins Stottern geraten. Dabei sah es lange Zeit so aus, als könnten die gravierendsten Risse tatsächlich gekittet werden. So verzeichneten die mittel- und osteuropäischen Staaten nach ihren EU-Beitritten 2004 und 2007 zunächst hohe Wachstumsraten: Ein vielversprechender Aufholprozess hatte begonnen,



Dr. Malte Zabel
ist Co-Direktor
Programm Europas
Zukunft der Ber-
telsmann Stiftung.

der mit einigen Schwankungen über mehr als ein Jahrzehnt anhielt. Europäische Förderprogramme haben hierbei eine wichtige Rolle gespielt, wobei die genaue Wirkung von Kohäsionspolitik schwer zu evaluieren und bis heute umstritten ist.

Inzwischen hat sich die Lage jedoch eingetrübt. In vielen Regionen der „neuen“ Mitgliedstaaten sinken die Wachstumsraten spürbar. Auch einige Regionen Südeuropas drohen den Anschluss zu verlieren, was in vielen Fällen den noch immer nicht vollständig überwundenen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise und vor allem der darauffolgenden Eurokrise sowie der zu ihrer Lösung bemühten Austeritätspolitik geschuldet ist. Eine ganze Reihe europäischer Regionen befindet sich darüber hinaus in sogenannten „Entwicklungsfallen“, also auf Wachstumsphasen folgenden, langanhaltenden Zeiten der Stagnation. Das betrifft nicht nur Regionen süd- oder mittel- und osteuropäischer Länder, sondern auch „alte“ Industrieregionen Westeuropas, etwa die belgische Wallonie oder den Nordosten Frankreichs.

In der Folge ist die EU noch immer von einem erheblichen Wohlstandsgefälle gekennzeichnet. Gemessen am kaufkraftbereinigten BIP pro Kopf verfügt eine Luxemburgerin heute über einen etwa acht Mal so hohen Lebensstandard wie jemand, der in Nordwest-Bulgarien wohnt.

Noch gravierender als der ohnehin schon problematische Status quo ist allerdings der Blick in die Zukunft. Mit der Digitalisierung und dem Green Deal steht

Europas Wirtschaft vor einer epochalen Transformationsaufgabe. Dass hierfür nicht alle Regionen gleichermaßen gut aufgestellt sind, liegt in der Natur der Sache. Heikel ist allerdings, dass die sogenannte „Twin Transition“ bereits bestehende regionale Einkommensunterschiede noch zu verschärfen droht, wie eine umfassende Analyse der Bertelsmann Stiftung und des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche aus dem Jahr 2022 zeigt.

Viele Regionen, die bereits heute gute wirtschaftliche Kennzahlen aufweisen, starten mit einem Vorsprung in die Transformation. Vor allem Gegenden, in denen technologisch anspruchsvolle Güter und Dienstleistungen zuhause sind, dürften den Umstieg auf grünere und digitalere Geschäftsmodelle gut meistern. Oftmals handelt es sich hierbei um Metropolregionen wie Stuttgart oder Stockholm, die schon heute überdurchschnittliche Wachstumsraten verzeichnen.

Demgegenüber kommen auf viele Regionen mit vergleichsweise niedrigem Einkommensniveau herausfordernde Jahre zu. Vor allem eher landwirtschaftlich geprägten Gegenden fehlt es oft an Infrastruktur und Innovationskraft, um die doppelte Transition erfolgreich zu meistern. Acht von zehn Patentanmeldungen, die in der EU auf dem Feld grüner oder digitaler Zukunftstechnologien getätigt werden, stammen aus Regionen, deren BIP über dem EU-Durchschnitt liegt. Das zeugt von einem beträchtlichen Innovationsgefälle, das sich ohne Gegenmaßnahmen noch vergrößern dürfte.

Zum erheblichen Wohlstandsgefälle kommen die Herausforderungen der doppelten Transformation

Erfolgversprechende Ansätze

Gleichwohl ist die Lage nicht ausweglos. Schon heute folgt Kohäsionspolitik viel stärker als noch vor ein paar Jahren dem Ansatz, durch die Förderung grüner und digitaler Vorhaben in Europas schwäche-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Sonne aus Europas Süden: Die europäische Energiewende bringt einiges an Potenzial für wirtschaftlich schwächere EU-Länder wie Griechenland.

ren Regionen ein nachhaltiges Produktivitätswachstum zu verankern. Das ist im Kern sinnvoll, in der Umsetzung bleiben allerdings erhebliche Potenziale unerschlossen. So finden viel zu wenig länderübergreifende Kooperationen zwischen verschiedenen Regionen statt, obwohl ihre wirtschaftlichen Profile zum Teil beachtliches Synergiepotenzial aufweisen.

Vor allem Kooperationen zwischen stärkeren und schwächeren Regionen finden kaum statt. Andalusien beispielsweise, eine in EU-Sprache „less developed region“, besitzt einiges an Innovationskraft in der Virtual Reality. Es könnte hier gut mit Oberbayern kooperieren – tut dies aber nicht. Über noch gezieltere Förderungen regionaler Innovationspotenziale sowie das Ausweiten von Peer-Learning-Programmen ließe sich in der Kohäsionspolitik stärker als bisher dazu beitragen, regionale Innovationspartnerschaften zu einem schlagkräftigen strukturpolitischen Instrument zu machen.

Besonders großes Potenzial für viele schwächere Regionen birgt die europäische Energiewende („RePowerEU“). Bis 2030 soll der Anteil grüner Energie bei 45 Prozent liegen. Dieses Ziel hat für viele landwirtschaftlich geprägte und eher strukturschwache Regionen mitunter größeres Wachstumspotenzial als für manch boomende Metropole. Die 2023 veröffentlichte Studie „Energising EU Cohesion“ von Thomas Schwab et al. hat gezeigt, dass insbesondere den ländlichen Regionen in Zentralfrankreich, einigen Randgebieten Osteuropas und vielen Regionen entlang der Nord- und Ostseeküste ihr reichhaltiges Windenergiepotenzial zugute kommen dürfte. In ähnlicher Weise können die Mittelmeerregionen in Süditalien, Griechenland und Spanien ihr Solarpotenzial noch besser ausschöpfen. Daraus ergibt sich ein gebotener Schulterschluss zwischen kohäsions- und energiepolitischen Fördertöpfen, die derzeit noch zu wenig aufeinander abgestimmt sind.

Ein weiterer Hebel für einen wirksameren Einsatz kohäsionspolitischer Mittel wäre die Förderung regionaler Verwaltungsstrukturen. Fast jede EU-Region verfügt inzwischen über eine eigene Innovationsstrategie, die mal mehr, mal

weniger ausgereift ist. Zusammen mit den wirtschaftlichen Kennzahlen einer Region bestimmt sie maßgeblich, welche Fördermittel wo investiert werden. Mitunter scheitert der Erfolg einer Investition aber nicht an der Strategie, sondern an der Umsetzung. Immer wieder werden europäische Fördermittel nicht abgerufen oder verpuffen, weil die regionalen Verwaltungsstrukturen zu ineffizient sind.

Vor diesem Hintergrund wäre es wichtig, im Rahmen der Kohäsionspolitik künftig nicht nur in Wirtschaftsprojekte, sondern stärker als bisher auch in den Aufbau von Kompetenzen bei den regionalen Umsetzungsbehörden zu investieren. Das dürfte dazu beitragen, die Effektivität der Mittel zu erhöhen. Denn während über die konkrete Wirkung von Kohäsionspolitik in der Fachwelt noch immer keine Einigkeit herrscht, ist der Zusammenhang zwischen der institutionellen Qualität und der Effektivität eingesetzter Mittel empirisch belegt. Das kann allerdings nur im Rahmen einer gemeinsamen Anstrengung auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene gelingen.

Ein möglicher Ansatz für die EU hierbei wäre, bei der Mittelvergabe noch stärker als bisher auf Konditionalitätsvorgaben zu setzen. Diese müssten sich allerdings einfügen in eine größere kohäsionspolitische Governance-Reform, da wirksame Konditionalitätsmechanismen auf regionaler Ebene ein sogar noch komplexeres Unterfangen sind als auf nationaler.

Wegweisender Reformprozess

Dass es Zeit ist, in der europäischen Kohäsionspolitik neue Wege zu gehen, ist in Brüsseler Fachkreisen längst erkannt worden. Im vergangenen Jahr hat die zuständige EU-Kommissarin Elisa Ferreira eine interdisziplinäre Gruppe zusammengerufen, die über einen Zeit-

raum von einem Jahr Impulse für eine Anpassung der Kohäsionspolitik ausarbeiten sollte. Dem im Februar veröffentlichten Abschlussbericht fehlt es zwar an Konkretion, prinzipiell geht er jedoch in die richtige Richtung. Er betont unter anderem die Bedeutung kollaborativer Ökosysteme, spricht der Qualität von Institutionen eine zentrale Rolle zu und liefert für den anstehenden Reformprozess Argumente, warum Kohäsionspolitik auch in Zukunft gebraucht wird.

Oft werden Fördermittel nicht abgerufen, weil die regionalen Verwaltungsstrukturen ineffizient sind

Bislang führt dieser Reformprozess allerdings eher ein Nischendasein. Seine immense Bedeutung ist noch nicht auf höchster Ebene im politischen Bewusstsein verankert. Kohäsionspolitik wird auf den Gipfeln des Europäischen Rates ebenso regelmäßig ignoriert wie in den State of the Union-Reden der Kommissionspräsidentin. Damit sich das ändert, sollten diejenigen, die europäische Kohäsionspolitik betreiben, deutlicher aufzeigen, warum sozioökonomische Konvergenz nicht nur eine Frage der Solidarität der Stärkeren mit den Schwächeren ist, sondern angesichts der multiplen „Zeitenwende“ im gemeinsamen europäischen Interesse liegt.

Driftet die EU noch weiter auseinander, wird sie keine jener Herausforderungen meistern können, von deren Bewältigung ihre Zukunft abhängt. Dessen sollten sich politische Entscheider bewusst sein, wenn die Verhandlungen über das neue mehrjährige EU-Budget nach der Europawahl an Fahrt aufnehmen. IP