

Der nächste MFR 2028-2034 und die Modernisierung der Kohäsionspolitik

AK-Strukturpolitik der DeGEval

26. Juni 2025

Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein Westfalen



Dr. Peter Becker

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

Der Mehrjährige Finanzrahmen der EU

1. Grundlagen und Struktur der MFR-Verhandlungen

- Prämissen der Verhandlungen
- Phasen, Arenen und Dramaturgie der Verhandlungen
- Themen und Ansätze der Verhandlungen
- Akteure und Interessen

2. Verhandlungen über den neuen MFR

- Ausgangslage und Zeitplan
- Vorbereitung der Europäischen Kommission
- Positionierung von Mitgliedstaaten

3. Modernisierung der Kohäsionspolitik

- Stand und Funktion der Kohäsionspolitik
- Herausforderungen
- Risiken und Folgen

1. Grundlagen und Struktur der MFR-Verhandlungen

	Verabschiedung	Verhandlungsdauer	Verpflichtungen	Zahlungen	Zahlungen (in % EU-BSP/BNE)	Eigenmittelobergrenze	Integrationsprojekt
Delors I	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER Brüssel 19. Feb. 1988 ▪ IIA Juni 1988 	12 Monate + 4 Monate	244,84 Mrd. ECU	234,68 Mrd. ECU	1,15% BSP	Obergrenze ansteigend von 1,15% auf 1,20% EU BSP	Einheitliche Europäische Akte; Binnenmarkt
Delors II (EU-12)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER Edinburgh 11./12. Dez. 1992 ▪ IIA Oktober 1993 	10 Monate + 11 Monate	601,43 Mrd. EUR	571,48 Mrd. EUR	1,22% BSP	Erhöhung auf 1,27% EU BSP	Wirtschafts- und Währungsunion
Agenda 2000 (EU-15)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER Berlin 24./25. März 1999 • IIA Mai 1999 	20 Monate + 2 Monate	745,73 Mrd. EUR	727,23 Mrd. EUR	1,13% BNE	Beibehaltung 1,27% EU BSP; Umstellung auf 1,24% EU-BNE	Osterweiterung der EU
MFR 2007-13 (EU-25)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER Brüssel 16./17. Dez. 2005 ▪ IIA Mai 2006 	24 Monate + 6 Monate	864,36 Mrd. EUR	821,38 Mrd. EUR	0,99% BNE	Beibehaltung 1,24% EU-BNE	Lissabon-Strategie
MFR 2014-20 (EU-28)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER Brüssel 8. Feb. 2013 ▪ MFR-Verordnung Dez. 2013 	21 Monate + 9 Monate	959,99 Mrd. EUR	908,4 Mrd. EUR	0,95% BNE	Beibehaltung 1,24% EU-BNE; Neuberechnung u. rückwirkende Umstellung	Europa 2020 (Krise in der Eurozone)
MFR 2021-27 (EU-27)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ER-Brüssel 17.-21. Juli 2020 ▪ MFR-Verordnung Dez. 2020 	26 Monate + 5 Monate	1074,3 Mrd. EUR + 750 Mrd. NGEU	1061,6 Mrd. EUR	1,05% EU-BNE	1,40% EU-BNE außerordentliche Anhebung um 0,6% zur Absicherung NGEU	COVID 19 - Pandemie

1. Grundlagen und Struktur der MFR-Verhandlungen

Besonderheiten des MFR

- Relativ kleiner Haushalt (rd. 1% des BNE der EU); jährlich rd. 150 Mrd. EUR
- fester Rahmen für Jahreshaushalte (kein mittelfristiger Finanzplan)
- Besonderes Entscheidungsverfahren: Einstimmigkeit Rat; absolute Mehrheit EP, d.h. Konsens der MS
- Dominanz der Politik - polit. Kompromiss (Dominanz der Exekutiven bei reduziertem parlamentarischem Einfluss);
- Besondere Ausgabenprioritäten: Gemeinsame Agrarpolitik und Kohäsionspolitik
- Verhandlungsthemen: Umfang des MFR, Mittelverteilung (politische Prioritätensetzung) Eigenmittelbeschluss (Lastenteilung), Sonderregelungen + Rabatte
- klare Konfliktlinien: Nettoempfänger vs. Nettozahler
- bekannter Verlauf (Phasen, Höhepunkte), 2-2,5 Jahre Verhandlungsdauer, eingespieltes Verfahren und Dramaturgie (2. ER-Gipfel), bekannte Rollenverteilung (like-minded/Frugals; Freunde der Kohäsion)
- Politische Einigung im Europäischen Rat im Konsens (Veto-Optionen): Paketlösungen, bekannte Stellschrauben, Gruppenbildungen, Verhandlungstaktik (Zeit)
- Große Integrationsprojekte; Leitthemen (Flexibilität, europäischer Mehrwert)
- begrenzte Haushaltsautonomie der EU: keine EU-Steuer
- Institutionelle Interessen

Non-Themen

- Keine Vertragsänderungen (anderer Rahmen)

Vorzüge des MFR-Systems (aus der Sicht der nationalen Regierungen)

- Haushaltsdisziplin und Ausgabenbegrenzung
- begrenzte Flexibilität der Haushaltsführung
- Geteilte Verwaltung der EU-Fördergelder
- Eingeschränkte parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle

1. Grundlagen und Struktur der MFR-Verhandlungen

Phasen und Arenen der Verhandlungen

3 Phasen, 3 Akteure und 3 Arenen:

- | | | |
|---------------------------------|-------------------------------|--|
| 1. Europäische Kommission | Vorschlag, Legislativentwürfe | interne Abstimmung (TaskForce, Interservice Group) |
| 2. Rat & Europäischer Rat | Politische Einigung | Arbeitsgruppen, FdP, AStV, RAA, Europäischer Rat |
| 3. Rat & Europäisches Parlament | Gesetzgebung | Trilogverhandlungen |

1. Grundlagen und Struktur der MFR-Verhandlungen



1. Grundlagen und Struktur der MFR-Verhandlungen

Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027								
(in Mio. Euro – zu Preisen 2018)								
Verpflichtungen	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	insgesamt
1. Binnenmarkt, Innovation u. Digitales	19.712	19.666	19.133	18.633	18.518	18.646	18.473	132.781
2. Zusammenhalt Resilienz und Werte	49.741	51.101	52.194	53.954	55.182	56.787	58.809	377.768
wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	45.411	45.951	46.493	47.130	47.770	48.414	49.066	330.235
Resilienz und Werte	4.330	5.150	5.701	6.824	7.412	8.373	9.743	47.533
3. Natürliche Ressourcen und Umwelt	55.242	52.214	51.489	50.617	49.719	48.932	48.161	356.374
davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	38.564	38.115	37.604	36.983	36.373	35.772	35.183	258.594
4. Migration und Grenzmanagement	2.324	2.811	3.164	3.282	3.672	3.682	3.736	22.671
5. Sicherheit und Verteidigung	1.700	1.725	1.737	1.754	1.928	2.078	2.263	13.185
6. Nachbarschaft und die Welt	15.309	15.522	14.789	14.056	13.323	12.592	12.828	98.419
7. Europäische öffentl. Verwaltung	10.021	10.215	10.342	10.454	10.554	10.673	10.843	73.102
davon: Verwaltungsausgaben Organe	7.742	7.878	7.945	7.997	8.025	8.077	8.188	55.852
Mittel für Verpflichtungen insg.	154.049	153.254	152.848	152.750	152.896	153.390	155.113	1.074.300
Mittel für Zahlungen insg.	156.557	154.822	149.936	149.936	149.936	149.936	149.936	1.061.058
Außerhalb des MFR								
Solidaritäts- u. Soforthilfereserve	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	8.400
Europäischer Globalisierungsfonds (EGF)	186	186	186	186	186	186	186	1.302
Reserve für die Anpassung an den Brexit	p.m.	5.000						
Flexibilitätsinstrument	772	772	772	772	772	772	772	5.404
Außerhalb des MFR insgesamt	2.158	20.106						
MFR + außerhalb des MFR (insgesamt)	156.207	155.412	155.006	154.908	155.054	155.548	157.271	1.094.406

1. Grundlagen und Struktur der MFR-Verhandlungen



Europäischer Rat

Brüssel, den 21. Juli 2020
(OR. en)

EUCO 10/20

CO EUR 8
CONCL 4

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Delegationen

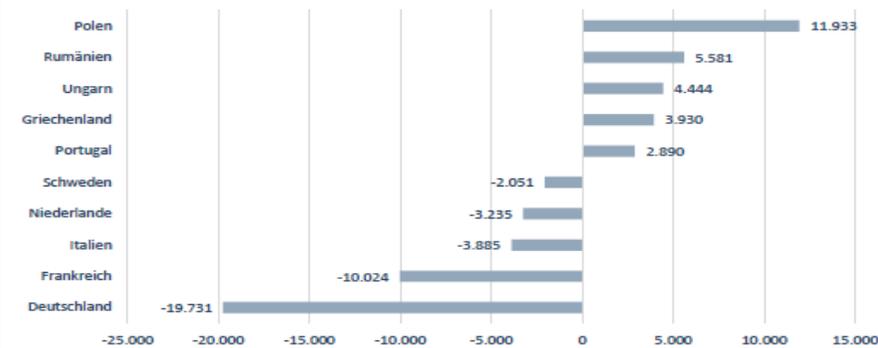
Betr.: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020)
– Schlussfolgerungen

Die Delegationen erhalten anbei die vom Europäischen Rat auf der obengenannten Tagung angenommenen Schlussfolgerungen.

1. Grundlagen und Struktur der MFR-Verhandlungen

Abbildung 2-1: Operativer Haushaltssaldo ausgewählter Mitgliedstaaten

in Millionen Euro, 2022

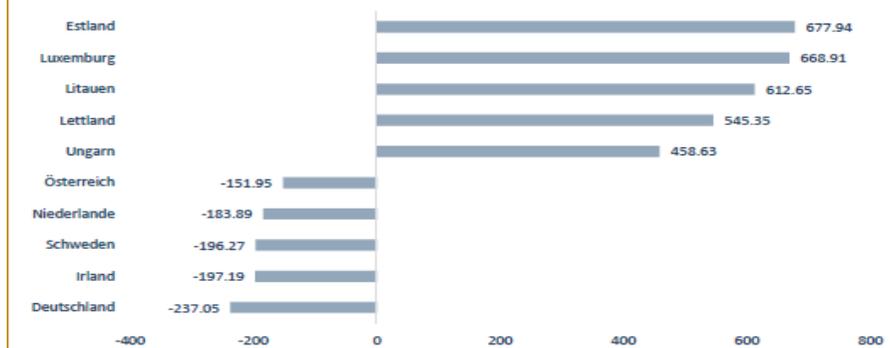


Bei dem hier berechneten Haushaltssaldo werden die Zolleinnahmen, die Verwaltungsausgaben und die Ausgaben in Drittländern nicht berücksichtigt.

Quellen: Europäische Kommission; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Abbildung 2-2: Operativer Haushaltssaldo ausgewählter Mitgliedstaaten

Euro pro Kopf, 2022

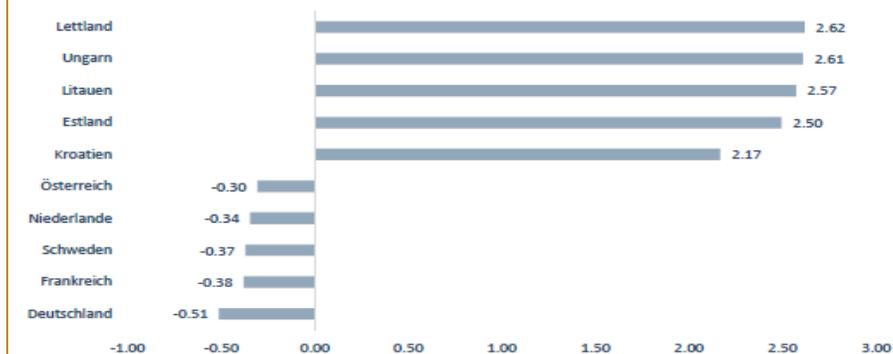


Bei dem hier berechneten Haushaltssaldo werden die Zolleinnahmen, die Verwaltungsausgaben und die Ausgaben in Drittländern nicht berücksichtigt.

Quellen: Europäische Kommission; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 2-3: Operativer Haushaltssaldo ausgewählter Mitgliedstaaten

Anteil am BNE in Prozent, 2022



Bei dem hier berechneten Haushaltssaldo werden die Zolleinnahmen, die Verwaltungsausgaben und die Ausgaben in Drittländern nicht berücksichtigt.

Quellen: Europäische Kommission; Institut der deutschen Wirtschaft

2. Verhandlungen über den neuen MFR

Schwieriges Umfeld und Neue Herausforderungen

- Geopolitische Herausforderungen: Verteidigung, Ukraine-Hilfen
- Geoökonomische Herausforderungen: Handelskonflikte, Wettbewerbsfähigkeit
- Dreifache Transformation (Dekarbonisierung, Digitalisierung, Demographie)
- Erweiterungskosten und Verteilungsprobleme (statistische Effekte)
- Schuldendienst für NGEU (25-30 Mrd. EU/Jahr)
- Ungelöstes Rechtsstaatlichkeitsproblem
- Damoklesschwert einer Blockade

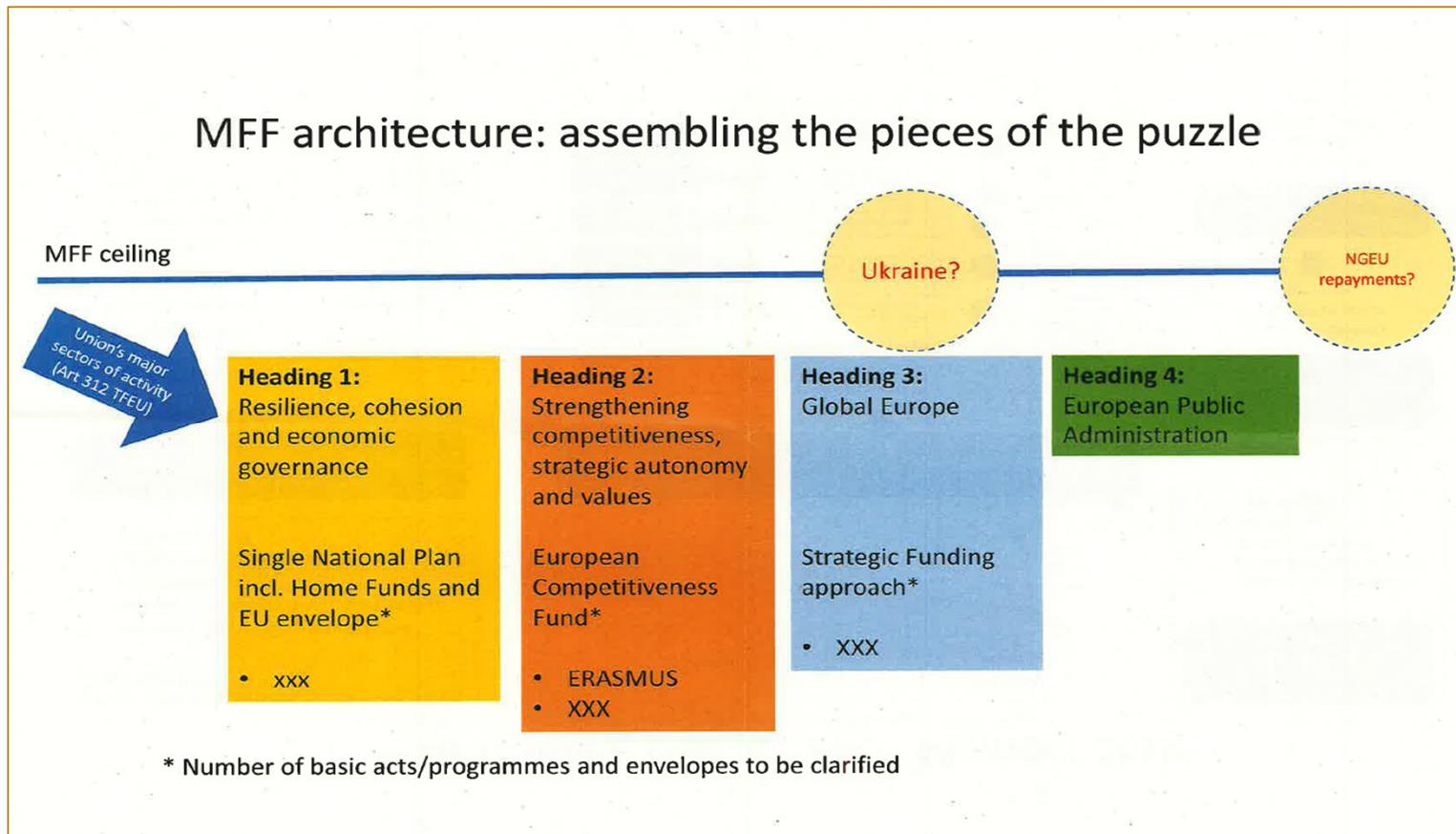
2. Verhandlungen über den neuen MFR

Zeitplan

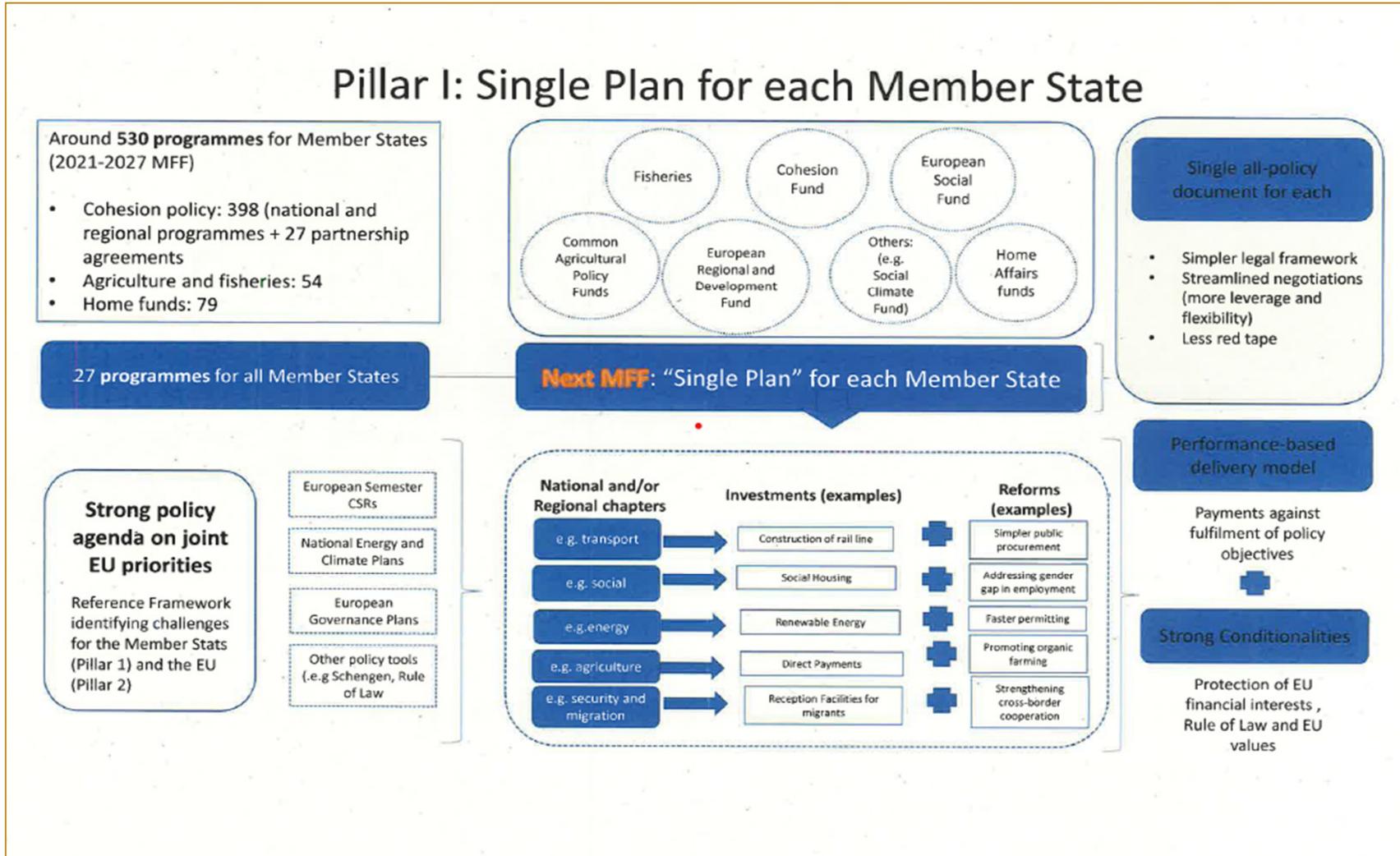
- 2025:**
- interner Konsultationsprozess in KOM (TaskForce); öffentl. Konsultation
→ Mitteilung Februar 2025
 - interne KOM-Beratungen (Kollegium)
→ Vorlage des Vorschlagspakets zum MFR nach 2027 (16. Juli 2025)
 - Beratungen im Rat (Schaffung der institutionellen Strukturen)
 - Erste Positionierung des Europäischen Parlaments (und Etablierung eines Sonderausschusses)
- 2026:** Fortsetzung der Verhandlungen im Rat (und im EP)
- 2027:** Europäischer Rat zum MFR nach 2027 (März und Juni?)
- Trilogie (Rat-EP-KOM) zu den Legislativvorschlägen;
 - Einigung über den neuen MFR und über die Verordnungen (2. Jahreshälfte?)
- 2028:** Beginn der Laufzeit des neuen MFR und der Ausgabenprogramme

2. Verhandlungen über den neuen MFR

Paradigmenwechsel in der EU-Haushalts- und Förderpolitik



2. Verhandlungen über den neuen MFR



2. Verhandlungen über den neuen MFR

Vorbereitungen innerhalb der Europäischen Kommission

- 2024 interne Arbeitsgruppe (PowerPointPräsentation)
- Politische Leitlinien der Europäischen Kommission 2024-2029
- Missionletters für neue EU-Kommissare
- Berichte von Mario Draghi (Wettbewerbsfähigkeit), Enrico Letta (Binnenmarkt) und Sauli Niinistö (Verteidigung) als Bezugsgrundlage
- Konklave des Kollegiums und erste Mitteilung der EU-Kommission
- Rundreise Kommissar Seferin
- Starke Rolle des GenSkr. der KOM (von der Leyen)



- MFR soll einfacher, flexibler und zielgenauer werden; ausgerichtet auf europ. Mehrwert
- Paradigmenwechsel: „Status Quo ist keine Option“
- Flexibilität als Leitmotiv des neuen MFR
- Neue Schwerpunkte: Wettbewerbsfähigkeit und Verteidigung
- Förderpolitik soll ergebnisorientierter werden - performance-based budgeting

2. Verhandlungen über den neuen MFR

Positionierung von Mitgliedstaaten

Frankreich (März 2025)

- Modernisierung des Haushalt: Wettbewerbsfähigkeit und strategische Autonomie; Investitionen durch EU-Industriepolitik; europ. Sicherheitsagenda (europ. Rüstungsindustrie, Migrations- und Asylpolitik); kontrollierte Erweiterung
Aber: GAP soll weitgehend unverändert bleiben; Reform der Kohäsionspolitik außer bei Gebieten in äußerster Randlage
- Neue Eigenmittel = *conditio sine qua non* (aber keine statist. Eigenmittel); Abschaffung aller Rabatte
- Flexibilität: Verkürzung MFR auf 5 Jahre; weniger Rubriken; Umschichtungen
- Performance based budgeting: aber weiterhin envelopes; GAP ist schon performance based

Spanien (Februar 2025)

- deutliche Erhöhung MFR (Niveau wie MFR +NGEU);
- Fortsetzung gemeinsame Verschuldung;
- Verschiebung Schuldentrückzahlung (nur Zinsen);
- EU-Steuer; ESM-Gelder für Investitionen

Niederlande (März 2025)

Modernisierung: akzeptable Größe (NL Zahlungen auf derzeitigem Niveau); Effizienz (europ. Mehrwert); robuste Migrationspolitik; Sicherheit und Verteidigung (Industrie, Mobilität, F+E); Wettbewerbsfähigkeit (F+E)
Modernisierung der GAP; Strukturfonds für alle Regionen, aber Konzentration auf Ziel 1;
Festhalten an 7 Jahre Laufzeit
neue Eigenmittel: nur wenn notwendig (CBAM, ETS)

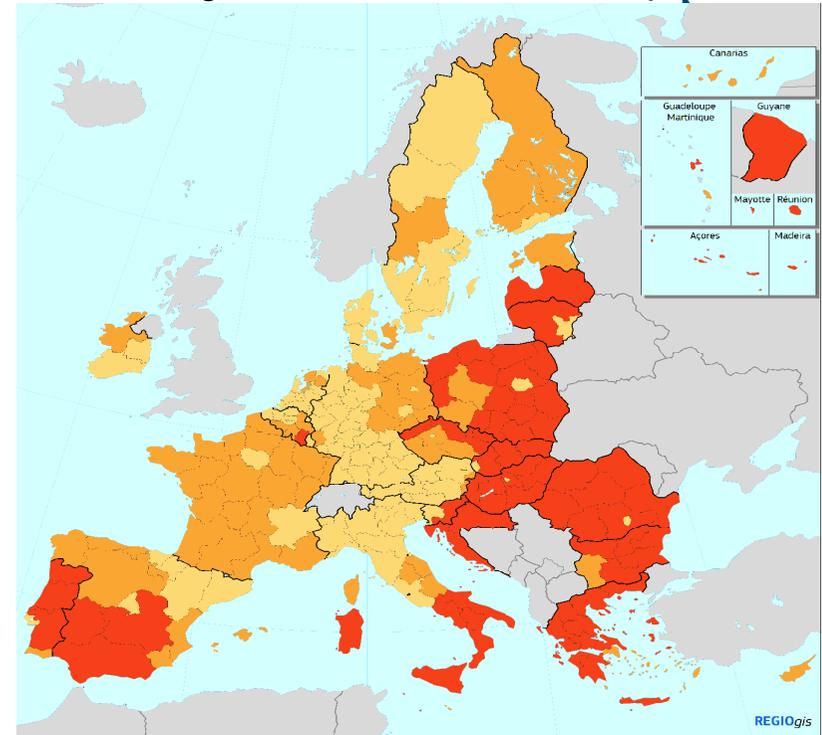
Deutschland (Juni 2025)

- Grundsätzliches: keine Erhöhung des MFR; Festhalten an Rabatten; Ablehnung einer Verlängerung od. Verstärkung von NGEU
- Modernisierung: Verteidigung (Industrieförderung); Wettbewerbsfähigkeit; europ. Mehrwert; Wettbewerbs- und Exzellenzprinzipien für Wettbewerbsfonds;
- Neue Eigenmitteln: Ambivalenz
- Performance based budgeting: Ambivalente Positionierung

3. Modernisierung der Kohäsionspolitik

1. Konvergenz und wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion
2. Kohäsionspolitik als Instrument europäischer Solidarität zwischen Reich und Arm
3. Kohäsionspolitik als „Programmpolitik“ gegen Strukturveränderungen
4. Kohäsionspolitik als EU-weites Investitionsprogramm
5. Kohäsionspolitik zur Sichtbarmachung der europäischen Integration
6. Kohäsionspolitik als Element einer europ. Regionalpolitik und Zeichen der regionalen Dimension der europäischen Integration („Europa der Regionen“)
7. Kohäsionspolitik als Kompensationsinstrument für Integrationsvertiefung

Förderkategorien der aktuellen Förderperiode



Investment for jobs and growth goal (ERDF and ESF+) eligibility, 2021-2027

Categories of regions

- Less developed regions (GDP/head (PPS) less than 75% of the EU-27 average)
- Transition regions (GDP/head (PPS) between 75% and 100% of the EU-27 average)
- More developed regions (GDP/head (PPS) above 100% of the EU-27 average)

GDP/head: average 2015-2016-2017

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

3. Modernisierung der Kohäsionspolitik

a) Bekannte Herausforderungen

- Dreifache Transformation (Dekarbonisierung, Digitalisierung, Demographie)
- Neue Ziele (Wettbewerbsfähigkeit, Verteidigung)
- Regionale Herausforderungen (Regionen in Entwicklungsfallen)
- Geopolitische und Geoökonomische Herausforderungen

b) Erweiterung

- Erweiterungskosten
- Verteilungsprobleme (statistische Effekte)

c) Schleichender Funktionswandel

Strukturfonds als Finanzinstrumente zur schnellen Krisenreaktion

- Flexibilität bei Mittelumschichtungen zwischen Programmen und Regionen
- Finanzierung neuer und kurzfristiger Förderprioritäten
- 100%-EU-Förderung, ohne nationale Ko-Finanzierung

Strukturfonds als wirtschaftspolitische Steuerungsinstrumente

- 10-Jahresstrategie als Vorgaben für Förderprioritäten („Lissabonisierung“)
- Enge Einbindung in europäisches Semester
- Konditionalitäten (MöK)

2. Verhandlungen über den neuen MFR

ARF als Alternativmodell

	Strukturfonds	ARF
Rechtsgrundlage	Art. 177 AEUV	Art. 175, Abs. 3 AEUV
Laufzeit	2021-2027 + 3 Jahre => bis 2030	2021-2026
Förderzeitraum	10 Jahre	6,5 Jahre
Gesamtsumme (in Preisen 2018)	330,2 Mrd. Euro (Zuschüsse – gestaffelt je nach regionalem Wohlstand)	672,5 Mrd. EUR (Zuschüsse u. Darlehen)
Finanzierung	EU-Budget bzw. Eigenmittel	Kreditaufnahme an Kapitalmärkten; Schuldentilgung über EU-Budget
Förderziele	<u>5 Politikziele:</u> <ul style="list-style-type: none"> - Grünere, CO2-neutrale Wirtschaft und widerstandsfähiges Europe - Stärkere Vernetzung und Mobilität - Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation - Soziales Europa - Bürgernahes Europa 	<u>6 Säulen:</u> <ul style="list-style-type: none"> - Ökologischer Wandel - Digitaler Wandel - Wachstum und Beschäftigung - Sozialer und territorialer Zusammenhalt - Gesundheit, Resilienz und Krisenvorsorge - Bildung und Kompetenzen
Ausgabenprioritäten	<u>Thematische Konzentration:</u> <ul style="list-style-type: none"> – mindestens 30% für Klimapolitik; – zwischen 55% und 85% für grünen u. digitalen Wandel 	<u>Zielwerte (bzw. Mindestwerte)</u> <ul style="list-style-type: none"> – 37% für ökologischen Wandel; – 20% für digitalen Wandel
Programmierung	<ul style="list-style-type: none"> - 1 Dachverordnung und spezifische Fondsverordnungen - 27 nationale Partnerschaftsvereinbarungen (PV) - 379 nationale od. regionale Operationelle Programme 	<ul style="list-style-type: none"> - ARF-VO - 27 nationale Aufbau- und Resilienzpläne - 27 Operationale Vereinbarungen
Mittelverwaltung	Geteilte Mittelverwaltung	Direkte Mittelverwaltung
Auszahlung / Erstattung	Erstattungsprinzip; (tatsächliche Ausgaben für Förderprojekt werden erstattet)	Auszahlung von Tranchen bei Erreichung von zuvor vereinbarten Etappenzielen
Kofinanzierung	Nationale Kofinanzierung nach regionalen Kriterien (zwischen 40 und 85% der Fördersumme)	Keine nationale Kofinanzierung (100%-Förderung durch EU)

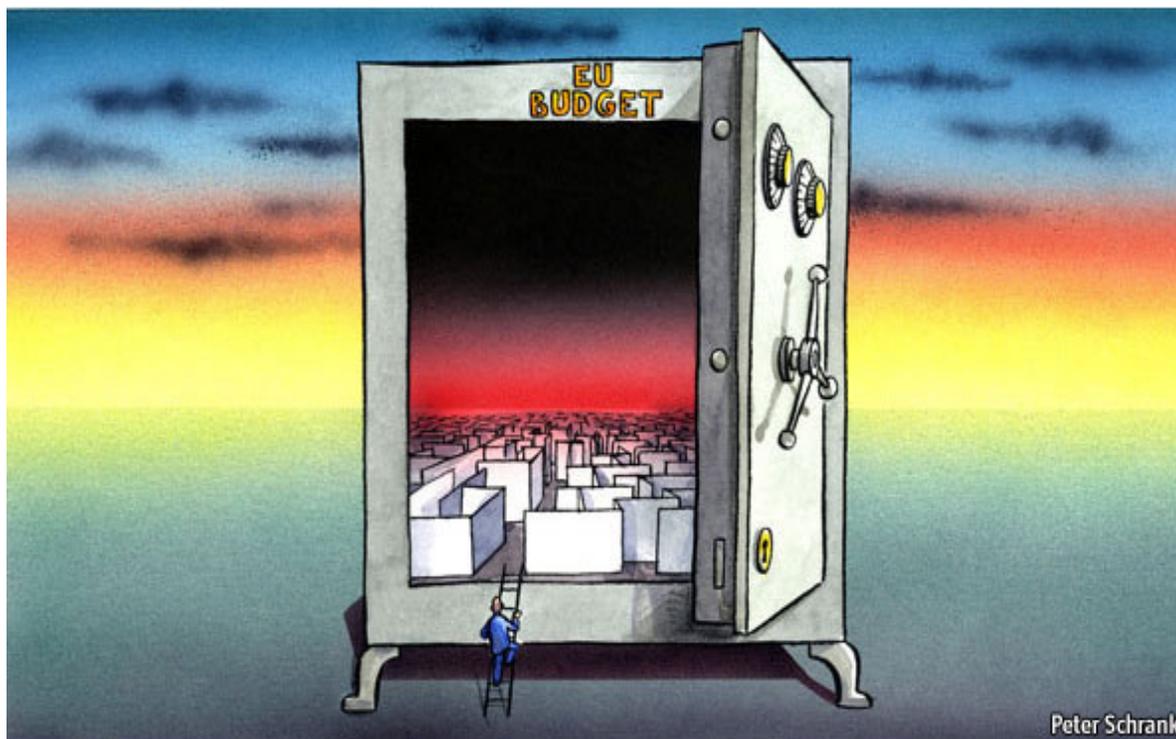
3. Modernisierung der Kohäsionspolitik

Kurzfristige Folgen

- Europäische politische Ziele bestimmen kohäsionspolitische Förderziele
- Perforierung der kohäsionspolitischen Grundsätze (Programmierung, Partnerschaftsprinzip, Ko-Finanzierung)
- Direkte Mittelverwaltung – Abkehr vom Erstattungsprinzip
- Stärkere Konditionalitäten und der wirtschaftspolitischen Ziele (Europ. Semester)
- Betonung von Strukturreformen über Investitionen

Langfristige Risiken

- Verstärkung der Legitimations- und Identitätskrise der Kohäsionspolitik; Funktionsveränderung der Kohäsionspolitik
- Europäischer Mehrwert wird zur Zielvorgabe für kohäsionspolitische Förderziele
- Stärkung der europäischen und nationalen Exekutiven und Schwächung der parlamentarischen Haushaltskontrollrechte
- Politisierung der Förderpolitik und stärkerer Fokus auf kurzfristige Ziele und Interessen
- Schwächung der Einbindung der Regionen – „Regionenblindheit“
- Zentralisierung



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit
Ludwigkirchplatz 3 – 4, 10719 Berlin
www.swp-berlin.org

