Ref. Ares(2025)9447172 - 03/11/2025

Finale Fassung vom 15. Oktober 2025

Stellungnahme der EFRE- und der ESF-Verwaltungsbehörden der Länder zum Vorschlag der Europäischen Kommission für Nationale und Regionale Partnerschaftspläne

Die Europäische Kommission (KOM) hat am 16. Juli 2025 ihren Vorschlag für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum 2028 bis 2034 veröffentlicht. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF) sollen demnach mit u.a. der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) auf Ebene des Mitgliedstaats in einem neu aufzustellenden „nationalen und regionalen Partnerschaftsplan“ (NRPP) zusammengeführt werden. In jedem Mitgliedstaat soll es nur einen NRPP geben. Die KOM hat hierfür auch bereits u.a. Entwürfe für eine NRPP-Verordnung, eine EFRE-Verordnung, eine ESF-Verordnung sowie eine Verordnung zur Zahlungsabrechnung und Leistungsmessung veröffentlicht. Die Vorschläge der KOM sind Ausgangspunkt für die weiteren Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament.

Die EFRE- und die ESF-Verwaltungsbehörden begrüßen zwar die frühzeitige Veröffentlichung der Vorschläge, stellen jedoch fest, dass die KOM mit diesen Entwürfen einen grundlegenden Systemwechsel in der Kohäsionspolitik anstrebt, der sich in beträchtlichem Maße auf die Ausgestaltung der deutschen Regionalpolitik auswirken würde.

Die Länder hatten sich bereits im Rahmen der **‚Gemeinsamen Stellungnahme des Bundes und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2027‘** von Dezember 2024 zu ersten Überlegungen der KOM für die Kohäsionspolitik ab 2028 positioniert. Des Weiteren haben **die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder und der Bundeskanzler** am 18. Juni 2025 in Berlin u.a. beschlossen, dass

> „den Regionen […] bei Ausarbeitung und Umsetzung der Programme sowie der Auswahl der Projekte weiterhin eine zentrale Rolle zu[kommt]. Die bisherige Praxis der Kooperation von Bund und Ländern im Rahmen der Verhandlung der regionalen Förderprogramme mit der Europäischen Kommission soll beibehalten werden.“

Die EFRE- und die ESF-Verwaltungsbehörden erachten es zudem als dringend erforderlich, dass sich die Länder und der Bund in einem strukturierten, konstruktiven und sachorientierten Prozess über die Vorschläge der KOM austauschen und im Sinne eines kooperativen Föderalismus gemeinsame Entscheidungen treffen.

Auf dieser Grundlage nehmen die EFRE- und die ESF-Verwaltungsbehörden wie folgt zu den vorliegenden Verordnungsentwürfen Stellung:

1. Keine Kompetenzverlagerung der EU-Kohäsionspolitik zum Bund – Regionalpolitik muss weiter in der Verantwortung der Länder liegen

Der KOM-Vorschlag sieht vor, dass die Verhandlung und Umsetzung der Kohäsionspolitik im Rahmen eines NRPP in Deutschland zwischen der Bundesregierung und der KOM erfolgen soll und nicht wie bisher zwischen den Ländern und der KOM. Zudem soll die Entscheidung bei den Mitgliedstaaten (Bundesregierung) liegen, ob sie die Regionen (Länder) in Form von regionalen Kapiteln am NRPP partizipieren lassen und welche Mittel für sie bereitgestellt werden. Folglich gibt es für die Länder – und auch andere Regionen in Europa – keine Garantie für eine eigenständige Teilhabe am NRPP. Vorgesehen ist lediglich eine Beteiligung der Länder im Rahmen einer Partnerschaft in Form einer „Einbeziehung“ bei seiner Ausarbeitung, Durchführung und Bewertung.

In Deutschland sind für die Regionalpolitik die Länder zuständig. Daher kann das zentrale Ziel der EU-Kohäsionspolitik – die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Abbau regionaler Disparitäten – in Deutschland nur in Verantwortung der Länder erreicht werden. Sie kennen die regionalen Gegebenheiten und Handlungsbedarfe und haben durch jahrzehntelange Umsetzung der EFRE- und ESF-Förderung die Erfahrung, das Wissen und funktionierende Abwicklungsstrukturen. Zudem stünde eine Kompetenzverlagerung und Zentralisierung der EU-Kohäsionspolitik in der Verwaltung des Bundes nicht im Einklang mit dem Beschluss des Bundeskanzlers und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 18. Juni 2025.

- Alle Länder müssen eine **rechtlich und auch budgetär abgesicherte eigene Zuständigkeit** in der neuen Governance-Struktur erhalten. Dies betrifft insbesondere die eigenständige Vorbereitung, Aufstellung, Verhandlung und Umsetzung der regionalen EFRE- und ESF-Förderung durch die Länder.
- Entsprechend muss der Vorschlag der KOM so umgestaltet werden, dass die **Länder weiterhin selbstständig im Rahmen der Kohäsionspolitik regionale Programme aufstellen, mit der KOM verhandeln und umsetzen** können.

2. Keine zusätzliche Bürokratie in den Mitgliedstaaten zur Umsetzung des NRPP

Ein einziger NRPP wäre insbesondere in großen Mitgliedstaaten weder flexibler noch einfacher umzusetzen. Vielmehr würde er einen **deutlichen Bürokratieaufwuchs beim Mitgliedstaat** mit sich bringen. Für die Vorbereitung, Aufstellung und Verhandlung des NRPP wären – das zeigen auch die Erfahrungen mit dem GAP-Strategieplan – umfangreiche Abstimmungsprozesse zwischen den unterschiedlichen Akteuren erforderlich: Bund und KOM, Bundesministerien untereinander, Bund und Länder, sektorale Fonds (u.a. EFRE, ESF, GAP) untereinander.
Gleiches gilt für die Umsetzung:

Jede Änderung an Strategie, Zielen, Indikatoren, Instrumenten und Maßnahmen des NRPP würde eine Abstimmung und Entscheidungsfindung einer Vielzahl von Gremien erfordern. Dies würde – in Zeiten knapper Haushaltsmittel – einen erheblichen Personalaufwuchs, einen hohen Einarbeitungsaufwand und erhebliche IT-Investitionen erfordern. **Mehrjährige Verzögerungen beim Start der neuen Förderperiode wären zu erwarten**.

Ein zentral koordinierter Plan würde eine effiziente und wirksame Umsetzung erheblich erschweren. Daher muss ein „Optionsmodell“ für Mitgliedstaaten mit föderalem Staatsaufbau bzw. mit vielen Regionen geprüft werden.

- Die EFRE- und die ESF-Verwaltungsbehörden fordern **schlanke, schnelle und effiziente Verfahren bei der Planung und Änderung ihrer Programme**, die nicht durch aufwändige Koordinierungsprozesse verlangsamt und durch unverhältnismäßige Vorgaben konterkariert werden dürfen. Es muss möglich bleiben, zeitnah auf aktuelle Entwicklungen reagieren und Programme weiterhin eigenständig planen und unmittelbar mit der KOM ändern zu können.
- Dazu müssen auch **kommissionsinterne Abstimmungsprozesse gestrafft und auf das Wesentliche beschränkt** werden.
- **Auf Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte muss verzichtet werden**, auch im Sinne des Bürokratieabbaus. Alle wesentlichen Rahmenbedingungen und Konkretisierungen für die Umsetzung müssen im Sinne der Rechts- und Planungssicherheit in die NRPP-Verordnung bzw. EFRE- und ESF-Verordnung integriert werden.

3. Erhaltung der EFRE-Förderung als zentrales strukturpolitisches Instrument der Länder

Der EFRE ist das zentrale Wirtschafts- und Strukturförderinstrument, mit dem die Länder die Wettbewerbsfähigkeit von Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) sowie die regionale Forschungs- und Innovationsförderung adressieren. Sein multithematischer Förderansatz, mit dem verschiedene Fachprogramme, Maßnahmen oder teils auch Einzelvorhaben verschiedener Politikfelder unterstützt werden, wird zukünftig noch relevanter, da die regionalen Herausforderungen immer komplexer und vielschichtiger werden. Daher darf der EFRE nicht geschwächt oder durch die Verschiebung von Förderbereichen in von der EU verwaltete Förderprogramme, wie den geplanten Europäischen Wettbewerbsfähigkeitsfonds, ausgehöhlt werden. Zentral von der EU verwaltete Instrumente erreichen vor allem große Unternehmen und grenzüberschreitend agierende Forschungseinrichtungen; **nehmen aber weder die spezifische regionale Dimension noch die Bedarfe von KMU** adäquat auf.

Hinzuweisen ist zudem darauf, dass im Unterschied zur Förderperiode 2021-2027, die Vorschläge der KOM keine feste Mittelquote für den EFRE mehr vorsehen. Der EFRE steht also in Konkurrenz zu allen weiteren im NRPP integrierten Fonds/Programmen (mit Ausnahme der GAP-Einkommenssicherung).

- Der EFRE muss auch in der Förderperiode 2028-2034 als zentrales strukturpolitisches Instrument **mit einer eigenen Budgetlinie in allen Ländern fortbestehen**.
- Die EFRE-Förderung in Deutschland muss mit **ausreichend Mitteln für jedes Land** ausgestattet werden. Die Förderung aller Länder, differenziert nach ihrer strukturellen Entwicklung und nach ihrem regionalen Handlungsbedarf, muss erhalten bleiben.
- **Für die stärker entwickelten Regionen sollte der EU-Anteil bei 50 % liegen, für die Übergangsregionen bei 70 %**.

- Zwischen EFRE und zentral verwalteten EU-Programmen, insbesondere dem Wettbewerbsfähigkeitsfonds, ist eine **gleichberechtigte Arbeitsteilung** erforderlich. Die Spitzenforschung ist den EU-Programmen zuzuordnen; die Förderung regional verankerter Vorhaben, die auf den Wissenstransfer von Hochschulen zu KMU abzielen, dem EFRE.

4. Erhaltung der ESF-Förderung als zentrales beschäftigungs- und strukturpolitisches Instrument der Länder

Der ESF ist das zentrale beschäftigungspolitische und ein strukturpolitisches Instrument, mit dem die Länder in Bildung, Beschäftigung und soziale Inklusion der Menschen investieren. Sein multithematischer Förderansatz, mit dem verschiedene Fachprogramme, Maßnahmen oder teils auch Einzelvorhaben verschiedener Politikfelder unterstützt werden, wird zukünftig noch relevanter, da die regionalen Herausforderungen nicht zuletzt durch die Transformation der Arbeitswelt immer komplexer und vielschichtiger werden.

Die Länder fördern mit dem ESF passgenau, innovativ und bedarfsgerecht. Sie bauen nachhaltige Strukturen auf und schließen Förderlücken. ESF-Maßnahmen der Länder sind regelmäßig Best-Practice für die nationale Regelförderung. Diese Vielfalt des ESF in regionaler Verantwortung der Länder ist seine Stärke und muss gewährleistet bleiben.

- Der ESF muss **auch in der Förderperiode 2028-2034 mit einer eigenen Budgetlinie** als zentrales beschäftigungs- und strukturpolitisches Instrument in allen Ländern fortbestehen.
- Die ESF-Förderung in Deutschland muss mit **ausreichend Mitteln für jedes Land** ausgestattet werden. Die Förderung aller Länder, differenziert nach ihrer strukturellen Entwicklung und nach ihrem regionalen Handlungsbedarf, muss erhalten bleiben.
- Das Ausgabenziel für soziale Belange („social allocation“) soll **primär durch die beschäftigungs- und sozialpolitischen Ziele des ESF** adressiert werden.
- Für die **stärker entwickelten Regionen sollte zudem der EU-Anteil bei 50 % liegen, für die Übergangsregionen bei 70 %.**

5. Keine Erhöhung der Haushaltsrisiken in den Mitgliedstaaten durch leistungsbasierte Auszahlung von EU-Mitteln

Die KOM-Vorschläge sehen vor, dass die Auszahlung von EU-Mitteln für kohäsionspolitische Maßnahmen an die Mitgliedstaaten künftig leistungsbasiert an das Erreichen von im NRPP festgelegten Meilensteinen, Zielen und Reformen geknüpft werden soll. Die tatsächlichen Ausgaben für das einzelne Vorhaben sollen dabei keine Rolle mehr spielen. Die Schwierigkeit des leistungsbasierten Ansatzes besteht darin, die Meilensteine oder Ziele im Voraus verlässlich abzuschätzen. Werden die festgelegten Ziele nicht erreicht, müssen diese zeitnah an aktuelle Entwicklungen angepasst werden können, da ansonsten die an sie geknüpften Mittelerstattungen der KOM verfallen. Dadurch würde sich **das Risiko erhöhen, dass eingeplante EU-Mittel durch Mittel von Bund oder Land kompensiert werden müssten**.

- Die Verantwortung für das Erreichen von Reformen ist als Voraussetzung für die Kostenerstattung der **für die Reform zuständigen Governance-Ebene** zuzuordnen.
- Es muss gewährleistet sein, dass festgelegte **Meilensteine, Ziele und Reformen zügig an aktuelle Entwicklungen angepasst** werden können.
- Ziele sollten **auch prozessorientiert definiert** werden können, um es zu ermöglichen, dass auch Vorhaben, deren Ausgang ungewiss ist oder deren Zielerreichung sich ggf. schwierig nachweisen lässt, über dieses Verfahren abgerechnet werden können.
- Der leistungsbasierte Ansatz darf in der **Arbeit mit benachteiligten Zielgruppen** nicht dazu führen, dass am wenigsten benachteiligte bzw. leichter erreichbare Teilnehmerinnen und Teilnehmer oder weniger komplexe Projekte bevorzugt werden, um Ziele oder Meilensteine zu erreichen.

Ergänzend zum leistungsbasierten Ansatz muss es weiterhin möglich sein, EU-Mittel **nach dem Ausgabenerstattungsprinzip gegenüber der KOM abrechnen** zu können. Dies gilt insbesondere für risikobehaftete Vorhaben wie Modellvorhaben.

6. Keine unverhältnismäßige Politik-Steuerung

Nach den KOM-Vorschlägen soll die Kohäsionspolitik noch stärker mit dem Europäischen Semester sowie anderen Dokumenten, die von der KOM offiziell angenommen oder bewertet wurden, verzahnt werden. Dafür sollen die Mitgliedstaaten in ihren NRPP konkrete Reformen und Investitionen festlegen, die dazu beitragen, die u.a. im Rahmen der länderspezifischen Empfehlungen definierten innerstaatlichen Reformen umzusetzen. Die Auszahlung der Mittel des NRPP soll an die Umsetzung dieser Reformen geknüpft werden („Geld gegen Reformen“).

Mit diesem Ansatz wäre für die EU der Vorteil verbunden, dass sie ihre politischen Ziele verstärkt durch finanzielle Anreize erreichen könnte und nicht durch noch mehr Regulierung. Zudem steht außer Frage, dass, wer Solidarität (finanzielle Hilfe) in Anspruch nimmt, auch Verantwortung übernehmen und Veränderungen umsetzen muss. Die Kehrseite wäre aber, dass damit eine **Kompetenzerweiterung der EU** einherginge, mit der sie Reformen einfordern könnte, für die sie keine Zuständigkeit besitzt. Dabei ist vor allem auch kritisch zu sehen, dass kein Parlament – weder in einem Mitgliedstaat noch das Europäische Parlament – an der Erstellung der länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters beteiligt ist. Hinzu kommt, dass die Umsetzung von Reformen häufig sehr viel Zeit benötigt, d.h. es besteht das **Risiko, dass Mittel über einen längeren Zeitraum gar nicht in Anspruch genommen werden können**.

- Im Falle der Festlegung von Reformen müssen diese stets in einem sachlichen **Zusammenhang mit den Zielsetzungen der Kohäsionspolitik** stehen.
- Die **Zuständigkeit der jeweiligen staatlichen Ebene** für die Umsetzung der Reformen und Investitionen muss stets gewährleistet werden.
- Die **Ausschöpfung der Mittel** darf dadurch nicht verlangsamt werden.

7. Bedarfsgerechte Mittelbereitstellung

Für den Mittelabfluss sind keine gleichbleibenden Jahrestranchen – wie bisher – vorgesehen, sondern zu Beginn der Förderperiode sollen mehr Mittel bereitstehen als für die letzten Jahre. Dieser degressive Ansatz soll mit kurzen Fristen für die Mittelabrechnung verbunden werden. Das heißt, dass Ausgaben noch im gleichen Jahr gegenüber der KOM abgerechnet werden müssten. In der Konsequenz erhöht sich auch hier **die Wahrscheinlichkeit eines Mittelverfalls.** Dies wird durch einen fest vorgegebenen Flexibilitätsbetrag von 25 %, der nicht vor der Halbzeitüberprüfung beplant werden kann, noch verstärkt.

- Es ist ein **pro Jahr ansteigender Mittelansatz für die Säule 1** (in konstanten Preisen) erforderlich.
- Ebenso muss zur Sicherstellung der vollständigen Ausgabenerstattung durch die KOM ein der **„n+3"-Regelung** entsprechender Ansatz in der leistungsbasierten Erstattung beibehalten werden.
- **Der Flexibilitätsbetrag ist von 25 % auf 10 % abzusenken** und den jeweiligen Programmen von Beginn an zuzuordnen.

8. Zeit für Planung und Aufstellung sicherstellen

Die von der KOM vorgeschlagenen Neuerungen für die Kohäsionspolitik sind hinsichtlich Governance und Logik der Umsetzung so tiefgreifend, dass **ein pünktlicher Start bzw. ein nahtloser Übergang zur Förderperiode 2028-2034 bereits jetzt als unrealistisch einzuschätzen** ist. Sollte an diesem Vorschlag festgehalten werden, werden die gesetzgebenden Organe der EU daher gebeten, zwingend ausreichend Zeit für die Vorbereitung der Förderperiode und die innerstaatlichen Verhandlungen mit den Regionen sicherzustellen.
Um **keine Förderlücken** bei der Erfüllung der gemeinsamen europäischen Ziele entstehen zu lassen, ist in diesem Fall eine **Verlängerung der Förderperiode 2021 - 2027** mit entsprechenden zusätzlichen Finanzmitteln für die Umsetzung von Fördermaßnahmen im Rahmen der Programme erforderlich.

- Es muss **ausreichend Zeit für die Planung und Umsetzung von Fördermaßnahmen** im Rahmen der Programme sichergestellt werden.
- Es ist zu prüfen, ob die Förderperiode 2021-2027 verlängert und mit entsprechenden **zusätzlichen Finanzmitteln ausgestattet** sowie Übergangsregelungen geschaffen werden können, um auch mehrjährige Laufzeiten von Projekten zu ermöglichen, einschließlich **„n+3" für alle Programme**.