

Politische Konditionalitäten in der EU

Vom Aufstieg neuer Governance-Instrumente in den Europäischen
Struktur- und Investitionsfonds

Inauguraldissertation
zur
Erlangung des Doktorgrades
der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der
Universität zu Köln

2022

vorgelegt
von

Annika Holz, M.A.

aus

Köln

Referent: Prof. Dr. Martin Höpner

1. Korreferentin: Prof. Dr. Miriam Hartlapp

2. Korreferent: Prof. Dr. André Kaiser

Tag der Promotion

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
1. Einleitung.....	1
1.1 Die Fragestellung. Die begrenzte Handlungsfähigkeit der EU.....	5
1.2 Begriffe	13
1.3 Die Strukturfondsreform von 2013	19
1.4 Methodisches Vorgehen und Datengrundlage	25
1.5 Zusammenfassung und Aufbau der Arbeit	28
2. Einführung in die Haushaltspolitik	36
2.1 Die Policy-Analyse.....	36
2.2 Intergouvernementale Verhandlungen und Paketlösungen.....	39
2.3 Reformgeschichte der Paketlösungen	45
2.4 Merkmale der Haushaltspolitik	53
Zusammenfassung.....	55
3. Einführung in die Kohäsionspolitik	58
3.1 Auf dem Weg zu einer europäischen Regionalpolitik	58
3.2 Multilevel Governance und Network Governance	63
3.3 Merkmale der Kohäsionspolitik	69
Zusammenfassung.....	72
4. Bedingungen und Mechanismen der Policy-Integration	75
4.1 Das Problem der Policy-Integration	76
4.2 Der analytische Rahmen.....	82
4.3 Mechanismen zwischen Hierarchie und Netzwerk	89
Zusammenfassung.....	94
5. Positive Koordination in der Kommission	96
5.1 Die Monopolstellung der Kohäsionspolitik.....	97
5.2 Der Reformstau in der Kohäsionspolitik	103
5.3 Die Kohäsionspolitik in der Defensive	110
5.4 Integriertes Vorgehen der Kommission	117
5.5 Supranationale Kontrolle und nationale Flexibilität.....	121
Zusammenfassung.....	126

Inhaltsverzeichnis

6.	Die Paketlösung im Rat. Eine feindliche Übernahme	129
6.1	Die Reform der wirtschaftspolitischen Koordinierung nach der Krise	131
6.2	Das Agenda Setting der Van Rompuy Task Force	138
6.3	Die Paketlösung	147
6.4	Widerstand der sektoralen Ebene	153
6.5	Die Arena-Shifting-Strategie des Europäischen Rats	156
	Zusammenfassung	162
7.	Konfliktlinien und Strategien im Europäischen Parlament	166
7.1	Die dreidimensionale Konfliktstruktur im Europäischen Parlament	166
7.2	Das Spiel gegen die Zeit	173
7.3	Ein informelles Einverständnis	181
7.4	Anwendung	187
	Zusammenfassung	195
8.	Regionalisierung des Europäischen Semesters	198
8.1	Das Kräfteverhältnis des Europäischen Semesters	199
8.2	Regionalisierung des Europäischen Semester 2016-2020	207
8.3	Eine neue Kohäsionspolitik	214
	Zusammenfassung	220
9	Schlussfolgerungen	223
9.1	Zusammenfassung der Arbeit	223
9.2	Die neue Kohäsionspolitik	228
9.3	Generalisierbarkeit der Ergebnisse	236
9.4	Ungleiche Machtpotenziale	239
9.5	Nationale Autonomie	247
	Anhang: Interviewverzeichnis	253
	Literaturverzeichnis	254
	Curriculum Vitae	290
	Eidesstattliche Erklärung	291

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das besondere Gesetzgebungsverfahren für den MFR	9
Abbildung 2: Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für die Gemeinsamen Bestimmungen der Struktur- und Investitionsfonds	9
Abbildung 3: Anteil der größten Haushaltsposten an den gesamten jährlichen Ausgaben der EU	16
Abbildung 4: Verteilung der ESI-Fonds in der Förderperiode 2014-2020	18
Abbildung 5: Entwicklung der EU-Einnahmequellen 2000-2020	42
Abbildung 6: Operative Haushaltssalden 2000-2014	44
Abbildung 7: Die zwei Stränge der makroökonomischen Konditionalität	130
Abbildung 8: Gesamtes Budget pro Mitgliedsstaat 2014-2020	154
Abbildung 9: Die dreidimensionale Konfliktstruktur im EP	170
Abbildung 10: Rechtliche Verankerung der CSRs	201
Abbildung 11: Next Generation EU, 2020 Preise in Milliarden	217

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über Struktur- und Kohäsionsfonds,	17
Tabelle 2: Überblick über zentrale Reformen der Kohäsionspolitik	47
Tabelle 3: Eigenschaften der zentralen Handlungsfelder	83
Tabelle 4: Das Europäische Semester im Überblick	136
Tabelle 5: Finanzielle Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Mitgliedern der Eurozone	137
Tabelle 6: Der MFR 2014-2020 im Vergleich mit dem MFR 2007-2013	159
Tabelle 7: Übersicht über die thematischen Blöcke der Strukturfondsreform von 2013	178

Abkürzungsverzeichnis

AEUV. *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*
ALDE. *Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa*
AMIF. *Asyl-, Migrations-, und Integrationsfonds*
BIP. *Bruttoinlandsprodukt*
BMWi. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*
BNE. *Bruttonationaleinkommen*
COREPER. *Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten*
CSR. *länderspezifische Empfehlungen*
DG. *Generaldirektion*
DG ECFIN. *Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen*
DG EMPL. *Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Inklusion*
DG REGIO. *Generaldirektion Regionalentwicklung und Stadtentwicklung*
DG XVI. *Direktorat für Regionalpolitik*
EAGL. *Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds*
EEA. *Einheitliche Europäische Akte*
EFRE. *Europäischer Fonds für regionale Entwicklung*
EG. *Europäische Gemeinschaft*
EGP. *Europäische Grüne Partei*
EGV. *Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften*
EL. *Europäische Linke*
ELER. *Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes*
EMFAF. *Europäischer Meeres-, Fischerei-, und Aquakulturfonds*
EP. *Europäisches Parlament*
ERE. *Europäische Rechnungseinheiten*
ESF+. *Europäischer Sozialfonds Plus*
ESI-Fonds. *Europäische Struktur- und Investitionsfonds*
EU. *Europäische Union*
EuGH. *Europäischer Gerichtshof*
EUV. *Vertrag über die Europäische Union*
EVP. *Europäische Volkspartei*
EWG. *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*
EZB. *Europäische Zentralbank*

Abkürzungsverzeichnis

- GA. *Gemeinschaftsaufgabe*
GAP. *Gemeinsame Agrarpolitik*
IMP. *integrierte Mittelmeerprogramme*
ISF. *Fonds für innere Sicherheit*
IWF. *Internationaler Währungsfonds*
JTF. *Just Transition Fund*
MdEPs. *Mitglieder des Europäischen Parlaments*
MFR. *Mehrjähriger Finanzrahmen*
MTO. *mittelfristiges Haushaltsziel*
NGEU. *Next Generation EU*
Regi-Ausschuss. *Ausschuss für regionale Entwicklung*
RfAA. *Rat für Allgemeine Angelegenheiten*
RRF. *Aufbau- und Resilienzfazilität*
SPE. *Sozialdemokratische Partei Europas*
SRSS. *Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen*
SWP. *Stabilitäts- und Wachstumspakt*
WWU. *Wirtschafts- und Währungsunion*

1. Einleitung

“This European Union has faced its worst economic, financial and social crisis since World War II. And it is still struggling with the consequences. I have often used the Greek word 'polycrisis' to describe the current situation. Our various challenges – from the security threats in our neighbourhood and at home, to the refugee crisis, and to the UK referendum – have not only arrived at the same time. They also feed each other, creating a sense of doubt and uncertainty in the minds of our people.” (Juncker 2016)

Mehrere parallele Krisenherde schlagen fast 30 Jahre nach der Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht Risse in das Fundament der Europäischen Union (EU) und stellen die Handlungsfähigkeit des Staatenverbundes nachhaltig infrage. Noch konnte die EU die Funktionsdefizite der Währungsunion, die einst die Eurokrise befeuerten, nicht korrigieren (Höpner 2021b) und schon zeichnen sich bereits weitere Spannungsfelder ab. Autoritäre Tendenzen in Mitgliedsstaaten wie Ungarn oder Polen stellen etwa die gemeinsamen rechtsstaatlichen Standards der EU zunehmend infrage. An den europäischen Außengrenzen entflammt der Krieg in der Ukraine derweil weitere wirtschaftliche und sicherheitspolitische Krisenherde. Der von dem ehemaligen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker geprägte Begriff der „Polykrise“ findet daher mittlerweile auch in der politikwissenschaftlichen Debatte zunehmende Verwendung (Knodt, Hüttmann und Kobusch 2020; Ludwigs und Schmahl 2020; Meissner und Schoeller 2019; Zeitlin, Nicoli und Laffan 2019). Forschende beleuchten die unvollständigen politischen Antworten auf die drängenden Herausforderungen der EU. E. Jones, Kelemen und Meunier (2016) machen beispielsweise deutlich, dass Reformen der Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in einem Modus des „failing forwards“ nur stückchenweise von Krise zu Krise vorangebracht werden. Hohe Konsenserfordernisse und die divergierenden Interessen der Mitgliedsstaaten in den zwischenstaatlichen Verhandlungen führen dabei zu Teillösungen und Einigungen des kleinsten gemeinsamen Nenners (Zeitlin, Nicoli und Laffan 2019, 969). Im Angesicht des stetig wachsenden Problemdrucks in diversen Politikfeldern bremsen die vielfältigen Politikverflechtungsfallen der komplexen supranationalen Entscheidungsverfahren die Handlungsfähigkeit der EU aus. So sieht sich die europäische Staatengemeinschaft zusehends mit einem Dilemma konfrontiert: Gemeinsame Krisen steigern Ambitionen und Erwartungen nach europäischen Politik-Lösungen, doch grundlegende Reformen scheitern an der hohen Blockadeanfälligkeit des Entscheidungssystems.

Auf der Suche nach einem Ausweg aus dem politischen Stillstand greift die EU vermehrt auf das Instrument der Konditionalität zurück. Darunter werden Bedingungen verstanden, die an

die Vergabe der EU-Fördergelder geknüpft sind. Die Strukturfondsreform von 2013 ist beispielhaft für den vermehrten Gebrauch von Konditionalitäten. So traten im Nachklang der Eurokrise die Defizite und Konstruktionsfehler der gemeinsamen wirtschaftspolitischen Steuerungsverfahren deutlich zum Vorschein. Politische Akteure nördlicher Mitgliedsstaaten suchten in der vermeintlichen mangelnden Fiskaldisziplin südlicher Mitgliedsstaaten den Ursprung für die Dysfunktionalitäten der Währungsunion. Daher forderten sie eine verstärkte supranationale Haushaltsüberwachung. Unter dem Dach des Europäischen Semesters brachte die EU im Jahr 2011 infolgedessen mehrere wirtschaftspolitische Steuerungsverfahren zusammen, die der Prävention und der Korrektur von finanziellen Ungleichgewichten und übermäßigen Haushaltsdefiziten dienen und darüber hinaus Leitlinien sowie Empfehlungen für Wachstums- und Beschäftigungspolitik enthalten sollten. Die Durchsetzbarkeit der reformierten Koordinierungsverfahren bleibt jedoch zunächst fraglich. Nur im Rahmen der korrektiven Verfahren verfügt die EU über die Möglichkeit, eine Nicht-Einhaltung durch finanzielle Bußgelder zu sanktionieren. Präventive Maßnahmen wie etwa länderspezifische Empfehlungen (CSR) sind dagegen nicht mit finanziellen Sanktionen belegt und verfügen demnach nur über eine geringe Verbindlichkeit. Die Härte der Steuerungsverfahren blieb daher hinter den Erwartungen der nördlichen Mitgliedsstaaten zurück.

Die EU adressierte die Schwächen in der Durchsetzbarkeit der wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren im Rahmen der Strukturfondsreform von 2013. Seitdem sind die Struktur- und Kohäsionsfonds makroökonomischen Konditionalitäten und den sogenannten ex-ante-Konditionalitäten (bzw. den grundlegenden Voraussetzungen) unterstellt. Über die makroökonomische Konditionalität kann die EU Fördergelder von Mitgliedsstaaten suspendieren, die gegen Auflagen aus den wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerungsverfahren der EU verstoßen (Europäisches Parlament 2012i, 35). Mit diesem Instrument schafft die EU einen verschärften Hebel zur Durchsetzung der gemeinsamen wirtschaftspolitischen Koordinationsverfahren und erweitert dabei das bestehende Sanktionsinstrumentarium für den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) (Europäisches Parlament 2012i, 10).

In weiteren Politikfeldern werden Konditionalitäten ebenfalls als Möglichkeit erachtet, die Handlungsfähigkeit der EU zu stärken. Über ex-ante-Konditionalitäten wurden in der Förderperiode 2014-2020 bereits eine Vielzahl an externen Politikvorgaben an die Vergabe der Fördergelder geknüpft. Die konkreten Bedingungen reichen von umweltpolitischen Vorgaben bis hin zu

bildungspolitischen Zielen¹. Für die Förderperiode 2021-2027 führte die EU außerdem eine neue Rechtsstaatlichkeitskonditionalität ein. Insbesondere das Europäische Parlament (EP) verspricht sich von diesem Instrument ein wirksames Druckmittel gegen autoritäre Tendenzen in Ungarn und Polen (Europäisches Parlament 2020c)². Auch im Bereich der gemeinsamen Asylpolitik mehrten sich nach der Migrationskrise im Jahr 2015 Stimmen, die die Aufnahme von Geflüchteten an die Vergabe von EU-Fördergeldern knüpfen wollten (Stuttgarter Zeitung 2020; Zeit Online 2019). Aufgrund ihrer vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten bergen Konditionalitäten für viele Bereiche der europäischen Integration ein großes Handlungspotenzial.

Die konkreten Potenziale und Risiken des zunehmenden Gebrauches von Konditionalitäten bleiben in der bisherigen EU-Forschung allerdings noch weitestgehend unerforscht. Doch im Lichte ihres wachsenden Anwendungsbereiches stellt sich zunehmend die Frage, wie tief die EU über dieses Instrument in die nationale Autonomie eingreifen kann und soll. In Bezug auf den US-Kontext weist der amerikanische Rechtswissenschaftler Albert Rosenthal darauf hin, dass sich Konditionalitäten in einem bestimmten Aspekt von anderen Machtressourcen des US-Kongresses abgrenzen:

„the possibility of avoiding fundamental limitations on government power. [...]. What is different about the spending power, as opposed to the commerce and taxing powers, is that it is much less clear that conditional spending is invalid even when it invites forfeiture of individual liberties or intrudes deeply into state autonomy” (Rosenthal 1986, 1108-09).

Auch in den oben beschriebenen Beispielen aus der EU wird deutlich, dass über den Weg der Konditionalitäten Hebel zur Durchsetzung europäischen Rechts geschaffen werden, die weit über die vertraglich geregelten Sanktionsinstrumente hinaus gehen. Sie können der supranationalen Ebene mitunter einen starken Gewinn an Befugnissen zur Einmischung in nationale Zuständigkeiten ermöglichen, ohne die hohen Konsenserfordernisse für eine formale Kompetenzübertragung per Vertragsänderung zu erfüllen (P. Becker 2022, 33). Dabei setzt eine demokratisch kontrollierte und legitimierte Kompetenzausübung durch die EU doch eine transparente Aufteilung der Zuständigkeiten voraus (Fischer 2005). So bekräftigte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil über den Reformvertrag von Lissabon, dass den

¹ In der Förderperiode 2021-2027 wurden ex-ante-Konditionalitäten durch grundlegende Voraussetzungen ersetzt. Letztere umfassen nun vor allem strategische Ziele.

² In den beiden Mitgliedsstaaten verstärken Reformen im Bereich der Medien und der Justiz autoritäre Tendenzen (Bugarcic und Kuhelj 2018; Kochenov und Pech 2016). Unter Artikel 7 EUV stehen der EU zwar vertraglich geregelte Sanktionen bei Rechtsstaatsverstößen zur Verfügung, ihre Anwendung scheidet aber aufgrund der Einstimmigkeitserfordernisse im Europäischen Rat. Da die Rechtsstaatlichkeitskonditionalität dagegen lediglich eine qualifizierte Mehrheit im Rat voraussetzt (EU 2020/2092), kann dieses Instrument die Blockade im Rat überwinden und der EU einen neuen Handlungsspielraum eröffnen.

Mitgliedsstaaten ein „ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse“ verbleiben müsse (Bundesverfassungsgericht 2009). Insbesondere in Politikbereichen, die der nationalen Zuständigkeit vorbehalten sind, entfalten Konditionalitäten ein hohes Konfliktpotenzial, denn für die demokratische Legitimation von supranationalem Handeln müssen die Kontrollmöglichkeiten von nationalen Parlamenten gewahrt werden. Damit die neue Gestaltungsmacht durch den zunehmenden Gebrauch von Konditionalitäten nicht zulasten nationaler demokratischer Kontrollinstanzen fällt, ist die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips zentral. Dies gilt vor allem, weil die Möglichkeiten nationaler Parlamente, supranationales Handeln zu überprüfen, bereits im Lichte der erhöhten gesetzgeberischen Kompetenzen des EPs sowie dem Abbau von Konsenserfordernissen in zwischenstaatlichen Abstimmungen eingeschränkt sind (Pimenova 2016, 393-94).

Angesichts des allgemeinen und politikfeldübergreifenden Trends zum zunehmenden Gebrauch von Konditionalitäten gilt es den Blick für das zugrunde liegende Instrument zu schärfen und nach den universellen Implikationen für die Machtverteilung innerhalb der EU zu fragen. Anhand einer Einzelfallstudie der Strukturfondsreform von 2013 unternimmt die vorliegende Arbeit daher eine Analyse der Machtverhältnisse hinter dem Instrument der Konditionalität. Sie verfolgt dabei die Frage, warum die vermehrte Installation von Konditionalitäten trotz der hohen Blockadeanfälligkeit der europäischen Entscheidungsverfahren möglich ist.

Ich betrachte die systematische Ausweitung der Konditionalität, um Einsichten über die Bedingungen und Grenzen politischer Steuerung in Mehrebenensystemen zu gewinnen. Die EU-Forschung hat schon früh auf die hohe Blockadeanfälligkeit von vertikal verflochtenen Entscheidungssystemen aufmerksam gemacht (vgl. Kapitel 1.1). Die rasante Ausbreitung von Konditionalitäten überrascht vor diesem Hintergrund, weil hier oftmals äußerst konfliktreiche Verhandlungsgegenstände gegenüber starken Widerständen erfolgreich durchgesetzt werden können. Für südeuropäische Mitgliedsstaaten ist die makroökonomische Konditionalität beispielsweise mit einem hohen Risiko verbunden, wichtige finanzielle Ressourcen aus den Strukturfonds aufgrund von strukturellen Leistungsbilanzdefiziten zu verlieren. Es stellt sich daher die Frage, warum die systematische Installation von Konditionalitäten trotz der hohen Blockadeanfälligkeit des Entscheidungssystems möglich ist.

Viele Forschende haben sich bereits mit den vielfältigen Exit-Optionen aus Politikverflechtungsfällen auseinandergesetzt. Diese Arbeit knüpft an diese Forschungstradition an und zeigt den Bedeutungsgewinn eines bisher wenig beachteten Mechanismus auf: Über den Mechanismus der intersektoralen Policy-Integration gewinnt die EU eine überraschend hohe

Gestaltungsmacht. Bis jetzt hat die Forschung über politische Konflikte in Mehrebenensystemen argumentiert, dass sektorale Politikverflechtungen die Blockadeanfälligkeit erhöht. So ist die Anzahl möglicher Veto-Spieler hier höher als in fragmentierten Entscheidungsprozessen. Die systematische Installation von Konditionalitäten bringt dagegen die Bedingungen und Mechanismen für eine erfolgreiche intersektorale Koordination zum Vorschein, denn sie koppelt das traditionelle Politikfeld der Kohäsionspolitik an externe Inhalte. Daher bietet diese Fallstudie einen besonderen Einblick in die Trieb- und Widerstandskräfte von intersektoraler Koordination in politischen Mehrebenensystemen.

Dieses einleitende Kapitel führt das dargelegte Forschungsinteresse ein. Dazu erläutere ich in dem nachfolgenden Abschnitt 1.1 zunächst die Fragestellung. Anschließend lege ich in Abschnitt 1.2 grundlegende Begriffe, die für das Verständnis der politischen Prozesse förderlich sind, dar. Daraufhin folgt in Abschnitt 1.3 eine Vorstellung der Kernelemente der Strukturfondsreform 2013, die im Zentrum dieser Analyse steht. Auf dieser Basis kann im Abschnitt 1.4 das methodische Vorgehen erörtert werden. In dem abschließenden Abschnitt 1.5 präsentiere ich das zentrale Argument und die wichtigsten empirischen Ergebnisse dieser Arbeit in Kürze und stelle dabei die Struktur des Buches dar.

1.1 Die Fragestellung. Die begrenzte Handlungsfähigkeit der EU

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Fragestellung, warum die systematische Installation von Konditionalitäten trotz der hohen Blockadeanfälligkeit der entsprechenden Verhandlungen möglich war. In diesem Abschnitt stelle ich diese Forschungsfrage dar und ordne sie in die Literatur über Konflikte in politischen Mehrebenensystemen ein.

Der zunehmende Gebrauch von Konditionalitäten ist politisch brisant, weil die EU über dieses Mittel ein erstaunliches Maß an Gestaltungsmacht über Politikfelder und Kernfunktionen des Staates generieren kann, über die sie andernfalls nur einen begrenzten Zugriff hat (Jacoby und Hopkin 2020). Mit der Einführung der Rechtsstaatlichkeitskonditionalität für den EU-Haushalt 2021-2027 schaffte sie beispielsweise einen direkten Hebel, um nationale Verstöße gegen rechtsstaatliche Prinzipien zu adressieren. Im Vergleich zu den bestehenden Sanktionsinstrumenten unter dem Artikel-7 Verfahren erfordert die Aktivierung dieses Mechanismus keine Einstimmigkeit im Europäischen Rat und kann daher leichter vollzogen werden (Halmai 2019). Auch über die in der Förderperiode 2014-2020 eingeführte makroökonomische Konditionalität erweitert die EU ihren Werkzeugkasten um ein scharfes Schwert in der Durchsetzung des SWP gegenüber den Mitgliedsstaaten. Durch das Instrument der Konditionalität gelingt es der EU, Entscheidungsblockaden zu durchbrechen und ihre Durchsetzungsinstrumente mit deutlich

mehr „Biss“ auszustatten. Auf diese Weise weitet die Kommission ihre Befugnisse zur Einmischung in Politikfelder aus, auf denen die EU anderweitig nur begrenzte bis gar keine Kompetenzen besitzt. Die oben genannten Beispiele verdeutlichen, dass Konditionalitäten dabei häufig politisch brisante Verhandlungsgegenstände berühren, die im Rat teils heftige Widerstände auslösen und das Einstimmigkeitserfordernis einer Vertragsänderung nicht erfüllen würden. Jacoby und Hopkin (2020, 1160) betrachten die Evolution von EU-Konditionalitäten und zeigen, wie sich dieses Instrument von einem Hebel für Beitrittskandidaten im Laufe der 2010er-Jahre weiterentwickelt hat. Immer häufiger bezieht sich dieses Instrument auf Kernfunktionen des Staates im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die eigentlich der nationalen Zuständigkeit vorbehalten sind. Wenn Konditionalitäten aber vermehrt formale Entscheidungsverfahren über EU-Sanktionsinstrumente untergraben, droht ein Verlust an demokratischer Kontrolle und Legitimität der supranationalen Eingriffe. Vor diesem Hintergrund setzt sich diese Arbeit mit den Chancen und Risiken des zunehmenden Gebrauchs von Konditionalitäten auseinander.

Die Fallstudie zur Installation von EU-Konditionalitäten erlaubt außerdem Einsichten über die Einigungsspielräume in politischen Mehrebenensystemen. Auf die Grenzen der Handlungsfähigkeit von Mehrebenensystemen macht Scharpf (1985) schon in den 1980er mit seiner Theorie der Politikverflechtungsfalle aufmerksam. Diese Theorie erklärt die relativ geringe Handlungsfähigkeit vertikal verflochtener Entscheidungssysteme (Scharpf 1988b, 271). Zunächst in Bezug auf den westdeutschen Föderalismus zeigt Scharpf, dass Entscheidungssysteme, die mindestens zwei Ebenen umfassen, zu suboptimalen Politiklösungen führen können, wenn hohe Konsenserfordernisse vorliegen und die Interaktion durch einen Verhandlungsmodus bestimmt wird. Unter diesen Bedingungen repräsentieren die politischen Akteure auf der übergeordneten Bundesebene meist das institutionelle Eigeninteresse der Länder. Aufgrund der egoistisch-rationalen Orientierung der Akteure sinkt deren Konsensbereitschaft. Politiklösungen, die nicht zum Wohlfahrtsgewinn aller Beteiligten führen, werden durch die hohen Konsenserfordernisse systematisch erschwert. Eine inhärente Blockadeanfälligkeit bremst die Reaktions- und Handlungsfähigkeit des politischen Systems somit nachhaltig aus (Scharpf 2009a, 29-30).

Später überträgt Scharpf (1988a) das Konzept der Politikverflechtungsfalle auf die Europäische Gemeinschaft (EG). In dieser frühen Phase der europäischen Integration weist er auf Parallelen zwischen dem Entscheidungssystem der EG und der inhärenten Trägheit des westdeutschen Föderalismus hin. Obgleich sie über weniger institutionelle Macht verfügt, beruhen auch in der EG zentrale Entscheidungen auf der Zustimmung der einzelnen Mitgliedsstaaten (Scharpf 1988a, 254). In den europäischen Verhandlungen repräsentieren die Regierungen ihr nationales institutionelles Eigeninteresse, statt nach einer gemeinwohlorientierten Politiklösung für alle

Beteiligten zu suchen. Unter den hohen Konsenserfordernissen kommt es so zur Politikverflechtungsfalle, bei der sich die Mitgliedstaaten weder auf weitere Integrationsfortschritte noch auf desintegrierende Politiklösungen verständigen können (Scharpf 2006).

Die konkreten Defekte des europäischen Entscheidungssystems illustriert Scharpf anhand der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Fast einhellig würde diese als grandioser Fehlschlag betrachtet (Scharpf 1988a, 241). Noch deutlicher seien die Ähnlichkeiten zu den westdeutschen Entscheidungsstrukturen im Bereich der europäischen Regionalförderung ausgeprägt:

“In some areas, the similarities between European policy making and joint policy making in Germany are so obvious as to be trivial. When small European programmes are simply 'tacked on' to ongoing national programmes, they will add to the bureaucratic and political costs of vertical coordination (Hrbek 1979) without being able to change national policy priorities very much. The only interesting question is whether European funds will add to, or substitute for, national expenditures, but the ability of national dogs to wag the European tail is not really in doubt.” (Scharpf 1988a, 251)

Gerade in den ausgabenbezogenen Politikbereichen, die von intergouvernementalen Verhandlungen um nationale Kosten- und Nutzenkalküle geprägt sind, diagnostiziert Scharpf der EG nur eine geringe Handlungsfähigkeit. Auf der Basis dieser Perspektive überrascht, dass die EU circa 30 Jahre später gerade über die Konditionalisierung von EU-Mitteln ihre mangelnde Steuerungskapazität in anderen Politikfeldern kompensieren kann. So sind die Verhandlungen um den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) doch im besonders hohen Maße von zwischenstaatlichen Verhandlungen um die materiellen Eigeninteressen der Mitgliedsstaaten bestimmt. Das besondere Gesetzgebungsverfahren für den MFR setzt Einstimmigkeit im Rat voraus und dreht sich vordergründig um die nationalen Nettopositionen. Nettozahlerstaaten treten mit ihrem Bestreben, die nationalen Ausgaben für den EU-Haushalt zu reduzieren, in ein Nullsummenspiel mit Nettoempfängern ein, die die verfügbaren Mittel maximieren wollen (vgl Kapitel 2). Das institutionelle Arrangement der Verhandlungen begünstigt folglich Blockadehaltungen der Mitgliedsstaaten und Lösungen des kleinsten gemeinsamen Nenners.

Auch aus heutiger Sicht und unter Berücksichtigung des aktuellen Forschungsstandes zur Politikverflechtungsfalle stellt sich die Frage, wie der zunehmende Gebrauch von Konditionalitäten trotz der vertikalen Politikverflechtung in den EU-Haushaltsverhandlungen möglich ist. Dabei scheinen die zügigen Integrationsfortschritte in der EU seit den 1990er-Jahren, wie etwa der Vertrag von Maastricht oder der Vertrag von Lissabon, die These der inhärenten Trägheit zunächst infrage zu stellen. Die hohen Einstimmigkeitserfordernisse im Rat sind teilweise abgebaut worden und die legislativen Kompetenzen sind seit dem Vertrag von Lissabon klarer zwischen den verschiedenen Ebenen aufgeteilt (Holzinger 2013, 478-79). Ein Zweig der EU-

Forschung sucht nach den Bedingungsfaktoren von innovativem Policy-Wandel auf der europäischen Ebene und identifiziert verschiedene Exit-Mechanismen aus der Politikverflechtungsfalle (Benz 1998; Falkner 2011; Héritier 1999; Jabko und Luhman 2019; Müller und Slominski 2013). Die EU verfügt über ein Repertoire an Mechanismen, um die eigene Handlungsfähigkeit sicherzustellen. Diese sind allerdings anforderungsreich und stehen der EU nicht in jedem Politikfeld im gleichen Maße zur Verfügung (Falkner 2011, 258; Héritier 1999).

Einige Auswege aus der Politikverflechtungsfalle, die zur Erklärung der Forschungsfrage herangezogen werden können, sind bereits in dem ursprünglichen Theoriemodell vorgesehen. Zum einen beeinflusst der Interaktionsmodus den Einigungsprozess. Besonders anfällig für Blockaden ist ein Verhandlungsmodus, bei dem sich die Akteure an ihren Kosten-Nutzen Kalkülen orientieren. Ein kooperativer Interaktionsmodus oder „problem-solving-style of decision making“ setzt bei den Akteuren hingegen gemeinsame Interessen, Normen oder Werte voraus (Scharpf 1988a, 261). Solch eine geteilte Orientierung kann Einigungen fördern, die über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausgehen. Wenn der politische Prozess von einem Verhandlungsmodus geprägt ist, bilden Paketlösungen und „side payments“ typische Mechanismen zur Auflösung von Verteilungskonflikten. Dabei handelt es sich jeweils um eine strategische Verknüpfung von verschiedenen Verhandlungsgegenständen. Paketlösungen treten meist dann auf, wenn Nationalstaaten gegenteilige Interessen bezüglich mehrerer sachlich unzusammenhängender Gegenstände vertreten (Scharpf 1992). In diesem Fall können die Nationalstaaten zum beiderseitigen Vorteil Zugeständnisse austauschen (Moravcsik 1998, 65). In der Reformgeschichte des EU-Haushaltes stellen Paketlösungen einen integralen Antrieb dar (ausführlich dazu Kapitel 2.2). Gerade Nettozahler können ihre günstige Verhandlungsposition nutzen, um ihre Zustimmung zum EU-Haushalt an externe Verhandlungsgegenstände zu koppeln.

Allerdings stellen sich Paketlösungen in der politischen Praxis als äußerst anforderungsreiche Mechanismen zur Überwindung von Politikverflechtungsfällen dar (Mayer 1994). Tauschgeschäfte mit Verhandlungsgegenständen aus verschiedenen Politikfeldern betreffen mehrere inländische Gruppen zugleich. Treten die Konzessionen einer Paketlösung in einem anderen gesellschaftlichen Teilraum auf als die Gewinne, droht eine Mobilisierung der Verlierer gegen die Einigung. Eine Paketlösung ist folglich unwahrscheinlich, wenn erstens die Gewinne und Verluste der Paketlösung von unterschiedlichen sozialen Gruppen getragen werden, wenn zweitens die soziale Gruppe der ‚Verlierer‘ einen hohen Organisations- und Repräsentationsgrad aufweist, und wenn sich drittens die Verteilung der Kosten klar verorten lassen, sodass die Benachteiligten eindeutig identifizierbar sind und sich als Gruppe formieren können

(Moravcsik 1998, 65). Die innerstaatlichen Begünstigten und Benachteiligten einer Paketlösung sollten daher kongruent sein. Andernfalls mobilisiert sich der Widerstand der Benachteiligten (Mayer 1994).

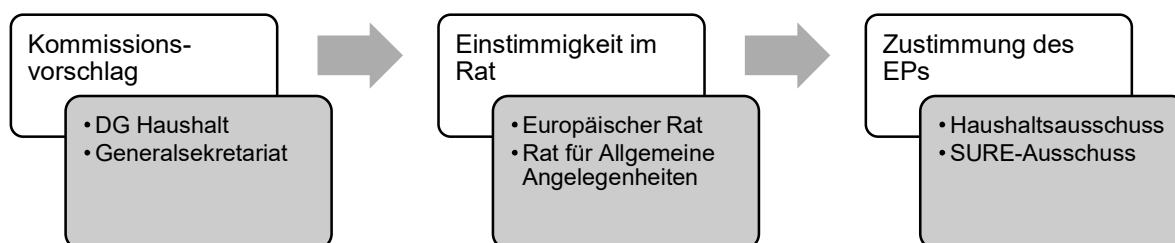


Abbildung 1: Das besondere Gesetzgebungsverfahren für den MFR

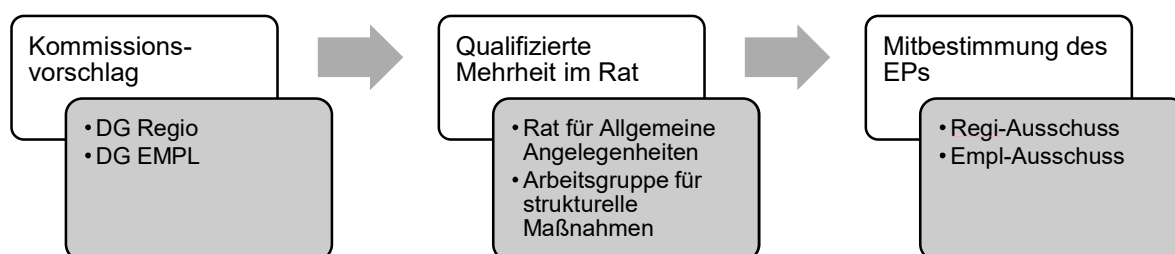


Abbildung 2: Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für die Gemeinsamen Bestimmungen der Struktur- und Investitionsfonds

Bei dem zunehmenden Gebrauch von EU-Konditionalität stößt der Mechanismus der Paketlösung an die Grenzen seiner Erklärungskraft. Ein Blick auf die Verhandlungsstruktur von EU-Konditionalitäten macht deutlich, dass mehrere inländische Gruppen zugleich beteiligt sind. Politische Konditionalitäten sind in der EU zumeist an die finanziellen Mittel aus der Kohäsionspolitik gebunden und werden daher über das Regelwerk der Kohäsionspolitik eingeführt. Die EU definiert das Gesetzespaket mit gemeinsamen Bestimmungen für die Strukturfonds für den Zeitraum der fünf- bis siebenjährigen Förderperiode gemeinsam mit dem MFR: Abbildung 1 und Abbildung 2 stellen die entsprechenden Entscheidungsverfahren dar. Da MFR und die Gemeinsamen Bestimmungen der Strukturfonds gemeinsam für die jeweils bevorstehende Förderperiode verabschiedet werden, ergibt sich eine duale Verhandlungsstruktur (Héritier 1999, 64-65).

Auf der übergeordneten Ebene sind die Haushaltsverhandlungen angesiedelt. Im Rahmen der Haushaltsverhandlungen wird mit der Einigung auf den MFR die finanzielle Dimension der Kohäsionspolitik festgelegt. Die Aufteilung des EU-Haushaltes auf die verschiedenen Ausgabenposten sowie der Verteilungsschlüssel entscheidet sich in dieser Arena. Wer wie viel bekommt, stellt dabei die zentrale Frage des politischen Entscheidungsprozesses dar. Bekannte

Konfliktlinien zwischen Nettozahlern und Nettoempfänger strukturieren folglich die Verhandlungen (vgl. Kapitel 2). Geleitet werden die zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen über die Verteilung des EU-Haushaltes maßgeblich vom Generalsekretariat der Kommission, dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten (RfAA) und dem Haushaltsausschuss im EP. Zentrale Fragestellungen erreichen aber auch die höchste politische Ebene der EU. So gelangt der MFR regelmäßig auf die Agenda der Gipfeltreffen des Europäischen Rates. Eine Einigung zum gemeinsamen EU-Haushalt erfordert Einstimmigkeit im Rat und die Zustimmung des EP zum gesamten Paket. Die Interaktion ist durch einen Modus harter Verhandlung gekennzeichnet.

Die regulativen Aspekte über die Durchführungsmodalitäten der Kohäsionspolitik sind auf die sektorale Ebene ausgelagert. Parallel zu den Haushaltsverhandlungen werden auf dieser untergeordneten Ebene die sektorspezifischen Verhandlungsgegenstände für die Verwendung der Fördergelder behandelt. In dieser Arena orientieren sich die Akteure nicht an redistributiven Verteilungskämpfen. Ihr Fokus liegt auf der erfolgreichen Mittelabführung. Auch die nationalen Vertreter und Vertreterinnen von Nettozahlerstaaten nehmen hier eine Empfängerperspektive ein, weil sie mit der Verwaltung der Fördergelder betraut sind. Folglich verläuft die zentrale Konfliktlinie nicht zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern. Stattdessen verteidigen die Mitgliedsstaaten ihr gemeinsames Interesse, die nationalen Kompetenzen bei der Mittelverwaltung gegenüber Kommission und Parlament zu behaupten, die wiederum für eine Stärkung supranationaler Kontrollrechte eintreten. Die Entscheidungsprozesse zu den Gemeinsamen Bestimmungen unterliegen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Für die Einigung reicht im Rat eine qualifizierte Mehrheit. Anders als bei den Haushaltsverhandlungen verfügt das EP seit dem Vertrag von Lissabon über gesetzgeberische Kompetenzen und tritt als Co-Gesetzgeber auf. Insgesamt sind die sektoralen Verhandlungsgegenstände deutlich weniger stark politisiert und werden weitestgehend von den Akteuren der sektoralen Ebene geführt.

Die duale Verhandlungsstruktur der Kohäsionspolitik bringt die theoretischen Prämissen für eine Paketlösung ins Wanken. In den Haushaltsverhandlungen können externe Verhandlungsgegenstände in der Form von Konditionalitäten zwar zum Schnüren eines solchen Paketes herangezogen werden und so den finanziellen Konflikt zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern schlichten. Doch regulative Aspekte wie die Definition von Konditionalitäten bedürfen der Annahme über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf der sektoralen Ebene. Auf dieser Ebene unterscheiden sich aber die Akteurskonstellationen, ihre Interaktionsformen und ihre Werte-Orientierungen von denen der übergeordneten Arena. Die Interessenskonstellation der Haushaltsverhandlungen lässt sich daher nicht auf die sektoralen Verhandlungen

übertragen. Hier verfolgen die kohäsionspolitischen Akteure ihre eigene Agenda. Mittelsuspensionen aufgrund von externen politischen Konditionalitäten laufen dem Ziel der effektiven Implementation der Fördergelder zuwider und beeinträchtigen die Handlungsfreiheit über die eigene Domäne. Von einer Kongruenz zwischen den innerstaatlichen Begünstigten und Benachteiligten einer Paketlösung kann in dem funktional differenzierten Entscheidungsprozess folglich keine Rede sein. Da die sektoralen Organisationseinheiten ihre Interessen direkt im ordentlichen Gesetzgebungsprozess einbringen und Reforminitiativen blockieren können, sind die Prämissen einer Paketlösung nicht erfüllt. Daher sollte sich unser Blick auf die intersektorale Koordination innerhalb der verschiedenen Organisationen richten.

Die EU-Forschung hat weitere Mechanismen zur Überwindung der Politikverflechtungsfälle identifiziert (Falkner 2011, 12). Falkner unterscheidet dabei Exit-Mechanismen und konsensfördernde Mechanismen (Falkner 2011, 11-12). Spätere Untersuchungen ergänzen das Modell der Politikverflechtungsfälle außerdem um weitere zentrale Akteure wie dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und der Kommission (Falkner 2011, 4; Mark A Pollack 1997, 113; Scharpf 2006). Die Europäische Kommission kann auf der Basis ihres Initiativrechts konsensfähige Lösungen fördern. Als ehrliche Vermittlerin verfügt sie über die Kapazität innovative Politiklösungen vorzulegen, die zwar von den ursprünglichen Interessen der Mitgliedsstaaten abweichen, aus denen aber alle Seiten einen Nutzen ziehen (Scharpf 2006, 850-51). Darüber hinaus werden vermehrt die Potenziale von supranationalen-hierarchischen Governance-Verfahren in den Blick genommen (Scharpf 2006). Die Kommission kann auf der Basis ihrer supranationalen Steuerungskompetenzen Integrationsfortschritte fördern (Hartlapp 2017; Seikel 2013). Über eine pro-europäische Rechtsprechung treibt auch der EuGH die europäische Integration außerhalb der politischen Entscheidungsprozesse voran (Blauberger und Schmidt 2017; Höpner 2011; Höpner und Schäfer 2012). Das strategische Handeln dieser nicht-politischen Akteure bietet der EU alternative Auswege aus der Politikverflechtungsfälle zwischenstaatlicher Verhandlungen und hat sich als zentrale Triebkraft der europäischen Integration erwiesen. Auch in der vorliegenden Fallstudie mediiert die Kommission die Einführung von EU-Konditionalität. In Kapitel 2 und 3 werden die Akteurskonstellationen in der Haushalts- und der Kohäsionspolitik ausführlich dargestellt.

Doch ähnlich wie bei dem Mechanismus der Paketlösung gehen die meisten Fallstudien von einem sektoral fragmentierten Politikprozess aus. Auch wenn nationale politische Systeme ebenfalls von einer sektoralen Fragmentierung gekennzeichnet sind, sind das Ausmaß und die Art von intersektoralen Koordinationsproblemen in Brüssel doch von einer anderen Größenordnung (G. Peters und Wright 2001). Einzelne Politikbereiche sind in den EU-Organen durch

spezialisierte Organisationseinheiten repräsentiert, sodass die Positionierung in Rat, Parlament und Kommission von einzelnen sektoralen Interessen dominiert wird (Hartlapp 2011, 186-88; Jordan und Schout 2006, 13; Scharpf 2009b, 13-14). Insbesondere die Arbeitsweise des Rats zeichnet sich durch einen Mangel an politikfeldübergreifender Koordination aus, da Entscheidungen von einer sektoralen Ratsformation getroffen werden (Hayes-Renshaw und Wallace 1995). Das Parlament setzt sich ebenfalls aus sektoral orientierten Ausschüssen zusammen.

In der Kommission nimmt die sektorale Koordination eine etwas wichtigere Rolle bei der Positionierung ein. Eine sektorale Generaldirektion übernimmt die Federführung für eine Reforminitiative und führt im Vorfeld zur Veröffentlichung eines Gesetzesvorschlages einen Abstimmungsprozess im Rahmen der dienststellenübergreifenden Konsultation mit anderen Generaldirektionen (DG) durch. Sie leitet den Entwurf an relevante DGs weiter, die sektorspezifische Einwände vorbringen können. Der finale Vorschlag wird dann von den Kommissaren mit einfacher Mehrheit abgestimmt. Doch es bleibt meist bei einer negativen Koordination, bei der die negativen Externalitäten für andere Sektoren abgeschwächt werden (Hartlapp 2011, 186-88). Selten finden fremde Problemwahrnehmungen und Policy-Optionen vom Beginn des Entscheidungsprozesses an Berücksichtigung. Scharpf (2009b, 13-14) hat die Vermutung aufgestellt, dass dieser Mangel an politikfeldübergreifender Koordination innerhalb der Kommission und des Rates die Reformfähigkeit einzelner Sektoren begünstigen kann. Radikaler Policy-Wandel durch sektorenübergreifende Koordination erscheint innerhalb der EU dagegen unwahrscheinlich, da die Anzahl der potenziellen Veto-Spieler in sektoral verflochtenen Entscheidungsprozessen erhöht wird. Bedingungsfaktoren von Policy-Wandel werden dementsprechend zumeist innerhalb eines Politikfeldes verortet. In der EU-Policy Analyse wurde der sektorenübergreifenden Koordination innerhalb dem Entscheidungsprozess der EU daher bislang eine geringe Bedeutung beigemessen (Bönker 2008).

Alles in allem stellt die systematische Installation von Konditionalitäten im Lichte des bisherigen Kenntnisstandes der EU-Forschung ein überraschendes Ereignis dar. Dieses innovative Instrumentarium repräsentiert eine radikale Policy-Innovation mit hohem Konfliktpotenzial, weil sie der EU weitreichende Zugriffsmöglichkeiten in nationale Kompetenzbereiche überträgt. In den MFR-Verhandlungen werden radikale Reformen aber zum einen durch die hohen Konsensanforderungen erschwert. Zum anderen fördern die Mitgliedsstaaten mit ihrem primären Interesse an der Optimierung der eigenen Nettosition einen harten Verhandlungsmodus und befördern somit die Blockadeanfälligkeit von radikalen Policy-Innovationen. Grundsätzlich neigen die Haushaltsverhandlungen daher zu Lösungen des kleinsten gemeinsamen Nenners. Darüber

hinaus erweisen sich bei der Ausweitung der Konditionalitäten auch konsensfördernde Mechanismen wie Paketlösungen als unzureichende Erklärungsansätze. Da die Strukturfonds in ein duales Verhandlungssystem eingebettet sind, treffen zwischenstaatliche Paketlösungen hier auf sektorale Beharrungstendenzen der Kohäsionspolitik. Neben der zwischenstaatlichen Einigung in den MFR-Verhandlungen ist also auch eine intersektorale Koordination erforderlich. Die vorliegende Arbeit widmet sich daher der Frage, warum die zunehmende Installation von Konditionalitäten in dem dualen Verhandlungssystem der Strukturfonds möglich war.

Die vorliegende Fallstudie über den zunehmenden Gebrauch von EU-Konditionalitäten nimmt die bislang wenig beachteten Bedingungsfaktoren für Policy-Wandel unter sektoralen Politikverflechtungen in den Blick. Die duale Verhandlungsstruktur der Kohäsionspolitik baut auf einer funktionalen Differenzierung des Entscheidungsprozesses auf und manifestiert die sektorale Fragmentierung des politischen Systems der EU. Konditionalitäten überschreiten diese funktionale Differenzierung aber und machen eine Interaktion zwischen den Akteuren verschiedener Verhandlungssysteme erforderlich, denn sie stellen eine integrierte Politiklösung dar. Durch die Kopplung externer Politikinhalte an die Strukturfonds werden mehrere sektorale Akteure in den Entscheidungsprozess eingebunden. Die Analyse der sektoralen Politikverflechtung basiert in dieser Arbeit auf einer Fallstudie der Strukturfondsreform von 2013. In den nachfolgenden zwei Abschnitten präsentiere ich die für diese Arbeit zentralen Begriffe sowie die wesentlichen Elemente dieser Reform und führe damit den Untersuchungsgegenstand ein.

1.2 Begriffe

Der Einsatz von Konditionalitäten ist eng an das Regelwerk der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds gebunden. Obgleich sich bereits zahlreiche Studien mit der Wirksamkeit und der Evolution der Kohäsionspolitik beschäftigt haben, erfährt dieses Thema außerhalb der Sphäre der spezialisierten Experten und Expertinnen häufig nur wenig Aufmerksamkeit: „a line often separates the ‘Cohesion policy experts’ from the rest of academia engaged with issues of growth and development“ (Barca 2009, 186). Abseits des spezialisierten Themendiskurses wird die Kohäsionspolitik meist nur am Rande betrachtet und als äußerst komplexes Politikfeld erachtet. Dabei gewinnt die Funktionsweise von Konditionalitäten in der Kohäsionspolitik durch den Corona-Aufbaufonds an neuer politischer Brisanz, da hier viele Policy-Elemente der Strukturfonds aufgegriffen und ausgeweitet werden. In dem folgenden Abschnitt führe ich grundlegende technische Begriffe ein.

Als Erstes bedarf der Begriff der Konditionalität einer Klärung. Wie oben angedeutet, bezeichnet er Bedingungen, die an die Vergabe der EU-Fördergelder gebunden sind. Es handelt sich

dabei allerdings nicht um bloße administrative Bedingungen, die dem unmittelbaren Zweck des jeweiligen Förderinstrumentes dienen. Zu den administrativen Bedingungen zählen beispielsweise Anforderungen im Bereich der strategischen Planung, der Berichterstattung, der Überwachung, der Evaluierung oder des Auditing (Viță 2017, 122). Konditionalitäten gehen dagegen über den unmittelbaren Zweck des Förderinstrumentes hinaus. Sie setzen strategische, institutionelle oder administrative Bedingungen voraus, die an externe Politikziele gekoppelt sind (Viță 2017, 122). Die makroökonomische Konditionalität bindet die Vergabe der EU-Struktur und Kohäsionsfonds etwa an die Einhaltung der finanzpolitischen Vereinbarungen aus dem SWP.

Darüber hinaus zeichnen sich Konditionalitäten durch einen finanziellen Anreiz aus. Neben negativen Anreizen durch eine Suspendierung der Fördergelder sind auch positive finanzielle Anreize möglich. Diese können beispielsweise die Form von konditionalen Mittelaufstockungen annehmen (Viță 2017, 122). Zudem lassen sich ex-ante und ex-post-Konditionalitäten unterscheiden. Ex-ante-Konditionalitäten definieren Bedingungen, die vor Erhalt der Fördermittel zu erfüllen sind. Ex-post-Konditionalitäten bezeichnen hingegen Bedingungen, die nach dem Erhalt einzuhalten sind. Die makroökonomische Konditionalität entspricht demnach einer ex-post-Konditionalität. Insgesamt repräsentieren Konditionalitäten ein äußerst flexibles Instrument, das dank seiner vielfältigen Erscheinungsformen eine Fülle an Funktionen erfüllen kann.

Es ist keine Besonderheit, dass Nationalstaaten eigene Ressourcen mobilisieren, um das Handeln anderer Nationen zu sanktionieren (Nossal 1989; Rudolf 2006). In den internationalen Beziehungen kommen Konditionalitäten regelmäßig zum Einsatz. Auslandshilfsprogramme der USA zielten beispielsweise bereits in den 1980er-Jahren auf makroökonomische Reformen in weniger entwickelten Ländern und beinhalteten einen Katalog von Konditionalitäten in den Bereichen der Fiskalpolitik, Währungsreformen, Reformen des Außenhandelsystems und des privaten Sektors sowie bezüglich der Wechselkurspolitik (Ensign 1988, 151). Auch internationale Organisationen können Nationalstaaten über die Vergabe von Hilfsprogrammen Konditionalitäten auferlegen. Besonders viel Beachtung erfahren die wirtschaftspolitischen Auflagen, die der Internationale Währungsfonds (IWF) an die Vergabe von Notkrediten knüpft (Dreher, Sturm und Vreeland 2015). Neben dem wirtschaftspolitischen Feld kommen in den internationalen Beziehungen auch im Bereich der Menschenrechte und der Demokratieförderung oftmals Konditionalitäten zum Einsatz. Die EU verband etwa seit der Mitte der 90er-Jahre humanitäre und rechtsstaatliche Auflagen an die Beitrittsverhandlungen mit mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten und trieb so EU-Standards in diesen Staaten mit voran (Pérez de las Heras

2015, 82-86; Schimmelfennig 2008; Schimmelfennig und Sedelmeier 2004). Lange Zeit wurde Konditionalität daher vor allem als Instrument der EU-Außenbeziehungen identifiziert (Viřã 2017, 136). Dass dieses außenpolitische Instrument nun vermehrt für innere EU-Angelegenheiten Anwendung findet, deutet auf eine fundamentale Transformation im Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten hin.

In den inneren Angelegenheiten der EU kommen Konditionalitäten vor allem im Bereich der Kohäsionspolitik vermehrt zur Anwendung. Dieses Politikfeld stellt die Hauptinvestitionspolitik der EU dar und befasst sich mit der Vergabe der Struktur- und Kohäsionsfonds. Sie verfolgt dabei das Ziel, die wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion zwischen den Regionen der EU zu fördern. Das in der Präambel der Verträge von Rom festgehaltene Bestreben der Mitgliedsstaaten, „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, in dem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“, findet in der Kohäsionspolitik folglich seine Manifestation (Axt 2000, 53-54; Marzinotto 2012, 3-4).

In Abbildung 3 wird ersichtlich, dass die Kohäsionspolitik gemeinsam mit der Agrarpolitik über einen Großteil des gesamten EU-Haushaltes verfügt. Die Obergrenzen für die diversen Ausgabenposten der EU werden seit dem ersten Delors-Paket aus dem Jahr 1988 im Rahmen des MFR für eine meist fünf- bis siebenjährige Förderperiode festgelegt. In den vergangenen Dekaden wurden der Kohäsionspolitik rund ein Drittel des EU-Haushaltes zugeschrieben. Im Vergleich zur Agrarpolitik ist der finanzielle Anteil der Struktur- und Kohäsionspolitik relativ stabil geblieben. Dennoch zeigt sich seit der Förderperiode 2014-2020 eine Verschiebung der finanziellen Ressourcen weg von traditionellen Ausgabenposten hin zu neuen Förderinstrumenten und politischen Prioritäten. Insgesamt bleibt die Kohäsionspolitik aber ein zentraler Schwerpunkt europäischer Investitionspolitik. Die finanziellen Ressourcen der Kohäsionspolitik fließen über mehrere Struktur- und Kohäsionsfonds an die Mitgliedsstaaten. Ein wichtiges Merkmal dieser Finanzierungsinstrumente ist die geteilte Mittelverwaltung. Das bedeutet, dass die Kommission die Mitgliedsstaaten mit der Verwaltung der EU-Mittel betraut. Bei der zentralen Mittelverwaltung ist die Kommission dagegen direkt für die Durchführung der Programme verantwortlich.

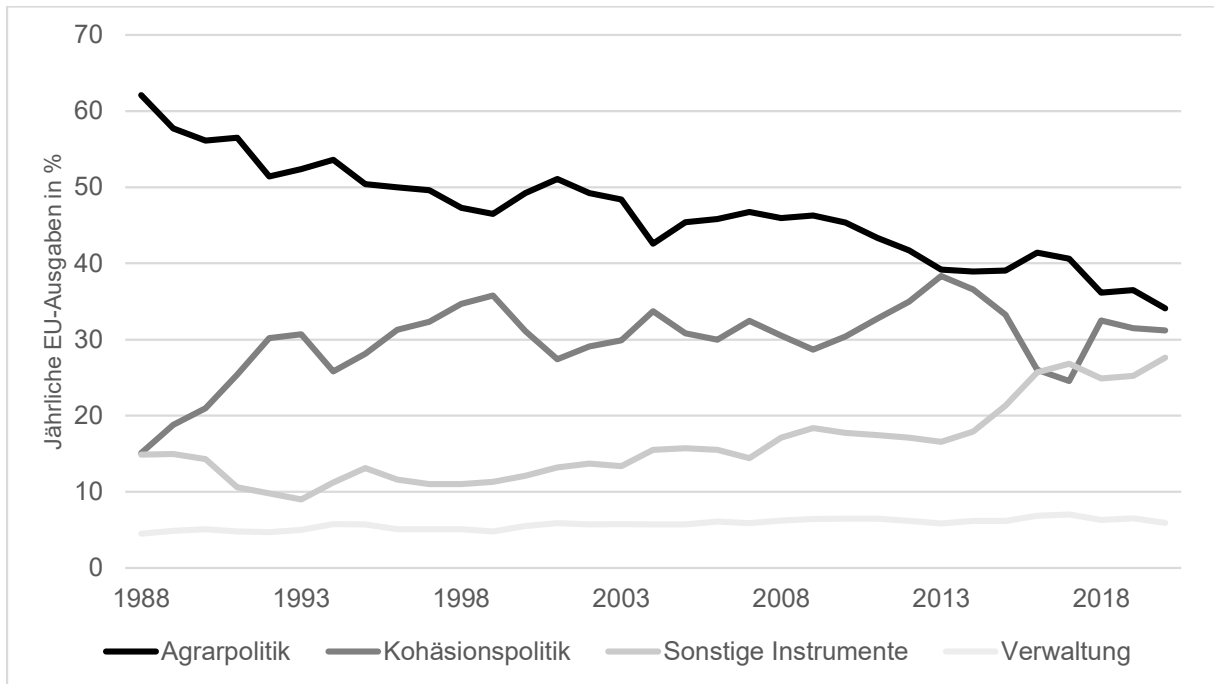


Abbildung 3: Anteil der größten Haushaltsposten an den gesamten jährlichen Ausgaben der EU in Prozent³, eigene Darstellung, Quelle: (Europäische Kommission 2007a, 41-42; 2021d)

In der Förderperiode 2021-2027 setzt sich die Kohäsionspolitik aus den in Tabelle 1 abgebildeten Instrumenten zusammen. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und die Komponente des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) unter geteilter Mittelverwaltung stellen gemeinsam die Strukturfonds dar. Ersterer zielt auf die Unterstützung von weniger entwickelten Regionen oder Regionen mit strukturellen Problemen ab. Der ESF+ richtet sich an beschäftigungspolitische Herausforderungen. Bis zur Förderperiode 2021-2027 handelte es sich bei dem sogenannten ESF lediglich um eine unter geteilter Mittelverwaltung stehende Komponente. Der ESF+ bringt diese Komponente nun mit weiteren direkt verwalteten Programmen unter ein gemeinsames Dach. Grundsätzlich können alle Regionen Förderung aus diesen Mitteln erhalten, auch wenn die finanziellen Ressourcen auf die am wenigsten entwickelten Regionen konzentriert werden.

Im Gegensatz zu den beiden Strukturfonds wird der Kohäsionsfonds nicht auf regionaler Basis verteilt, sondern richtet sich an Mitgliedsstaaten mit einem Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts. Der Just Transition Fund (JTF) wurde in der Förderperiode 2021-2027 als Reaktion auf die Klimakrise eingeführt. Da in der vorliegenden

³ Das plötzliche Absinken der Zahlungen im Bereich der Kohäsionspolitik in den Jahren 2016-2017 lässt sich auf Verzögerungen in dem Gesetzgebungsprozess aufgrund der späten Einigung zur makroökonomischen Konditionalität zurückführen (vgl. Kapitel 5).

Arbeit die Entscheidungsprozesse zur Förderperiode 2014-2020 im Mittelpunkt der Analyse stehen, konzentriert sich die Betrachtung auf EFRE, ESF und Kohäsionsfonds. Seit der Förderperiode 2014-2020 werden diese Fonds auch Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) genannt. Ich greife in der vorliegenden Arbeit auf diese Bezeichnung zurück.

Finanzinstrument	Förderschwerpunkte
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	<ul style="list-style-type: none"> • Forschung und Innovation • Informations- und Kommunikationstechnologien • Wettbewerbsfähigkeit von kleineren und mittleren Unternehmen • Förderung einer Wirtschaft mit geringen CO₂-Emissionen • Integrierte Maßnahmen
Unter geteilter Mittelverwaltung stehende Komponente des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+)	<ul style="list-style-type: none"> • Soziale Ungleichheit und Armut • Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit • Kinderarmut • Kapazitäten der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft
Kohäsionsfonds (KF)	<ul style="list-style-type: none"> • Transeuropäische Transportnetzwerke • Investitionen im Umweltbereich • Technische Hilfe
Fonds für einen gerechten Übergang (JTF)	<ul style="list-style-type: none"> • Digitale Konnektivität • Saubere Energietechnologien • Verringerung der Emissionen • Sanierung von Industriestandorten • Umschulung von Arbeitnehmenden • Technische Hilfe

Tabelle 1: Übersicht über Struktur- und Kohäsionsfonds, Quelle: EU (2021/1060), Europäisches Parlament (2021)

Neben den ESI-Fonds stehen weitere Finanzinstrumente in einem engen Verhältnis zur Kohäsionspolitik. So umfasst das Regelwerk der Kohäsionspolitik die sogenannten Gemeinsamen Bestimmungen, die gemeinsame Regeln für insgesamt 8 Fonds festlegen:

- den europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF)
- den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)
- den Fonds für die innere Sicherheit (ISF)
- das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik

In der Förderperiode 2014-2020 zählte außerdem der europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) zu den Finanzinstrumenten unter den

Gemeinsamen Bestimmungen. Wie die anderen oben genannten Fonds entstammt er jedoch auch aus einem anderen Politikfeld und steht daher nicht im Zentrum der nachfolgenden Analyse.

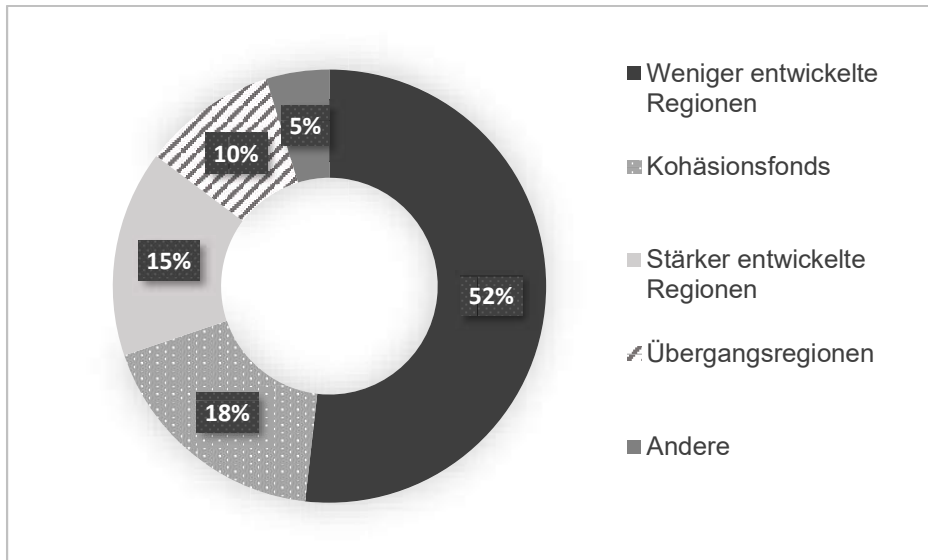


Abbildung 4: Verteilung der ESI-Fonds in der Förderperiode 2014-2020, Weniger entwickelte Regionen haben ein BIP je Einwohner von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts, stärker entwickelte Regionen haben ein BIP je Einwohner von mehr als 90 % des EU-Durchschnitts, Übergangsregionen haben ein BIP je Einwohner zwischen 75 % und 90 % des EU-Durchschnitts, der Kohäsionsfonds fließt an Mitgliedsstaaten mit einem BNE pro Kopf von unter 90 % des EU-Durchschnitts. Quelle: Europäische Kommission (2014a, 7), eigene Darstellung.

Für die Mitgliedsstaaten stellen die ESI-Fonds eine äußerst wichtige finanzielle Ressource für öffentliche Investitionen dar. Insbesondere in östlichen und südlichen Mitgliedsstaaten „sind die Fonds mittlerweile die Hauptquelle für öffentliche Investitionen“ (Europäische Kommission 2017b, 176). Regionen werden auf der Basis ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf in weniger entwickelte Regionen, Übergangsregionen und stärker entwickelte Regionen unterschieden. Wie in Abbildung 4 deutlich wird, waren in der Förderperiode 2014-2020 mehr als die Hälfte der ESI-Fonds für weniger entwickelte Regionen mit einem BIP pro Kopf von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts vorgesehen. In Relation zur Kategorisierung der Regionen qualifizieren sich Regionen für eine Förderung von 50 % bis 80 % der Gesamtfinanzierung des Projektes⁴. Nationale oder regionale Stellen tragen die restliche Finanzierung (Europäische Kommission 2014a). Insgesamt ergaben sich so in der Förderperiode 2014-2020 Investitionen in Höhe von 480,5 Milliarden Euro (Europäische Kommission 2017b, 176). Somit handelt es

⁴ Als Sondermaßnahme zur Bewältigung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie konnten Mitgliedsstaaten auch Operationale Programme mit einer 100 % EU-Kofinanzierungsrate vorschlagen (Europäische Kommission 2021a).

sich bei der Kohäsionspolitik um die zentrale Investitionspolitik der EU. Eine Suspendierung der Fördergelder ist folglich mit hohen Kosten für die Mittelempfänger verbunden. Mitgliedsstaaten und Regionen, in denen die ESI-Fonds einen hohen Anteil der öffentlichen Investitionen ausmachen, sind dabei besonders vulnerabel.

Obgleich die Kohäsionspolitik im Fokus dieser Arbeit liegt, ist der zunehmende Gebrauch der Konditionalitäten auch über dieses Politikfeld hinaus relevant. So werden fremde Politikagenden wie beispielsweise die wirtschaftspolitische Steuerung an die Vergabe der ESI-Fonds geknüpft. Durch die flexiblen und vielfältigen Erscheinungsformen von Konditionalitäten kann die Kohäsionspolitik eine Hebelwirkung für diverse andere Politikfelder beherbergen. Die Betrachtung dieses Politikfeldes liefert somit Rückschlüsse auf übergeordnete Prozesse der europäischen Integration. Der nachfolgende Abschnitt konkretisiert das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit und legt die zentralen Elemente der Strukturfondsreform von 2013 dar.

1.3 Die Strukturfondsreform von 2013

Der Anwendungsbereich von Konditionalitäten ist in der EU nicht auf einen spezifischen politischen Problembezug beschränkt. In vielen unterschiedlichen Politikfeldern mehren sich Initiativen, die ESI-Fonds über Konditionalitäten an sektorale Ziele zu verknüpfen. Folglich setzt sich diese Entwicklung aus mehreren Teilprozessen zusammen. Eine erste makroökonomische Konditionalität wurde beispielsweise bereits im Jahr 1994 an die Einführung des Kohäsionsfonds gekoppelt. Doch die Strukturfondsreform von 2013 stellte erstmals die Weichen für einen systematischen Gebrauch von Konditionalitäten in der EU. Der zunehmende Gebrauch von EU-Konditionalität wird daher im Folgenden auf der Basis einer Einzelfallstudie der Strukturfondsreform von 2013 analysiert.

Der Gebrauch von Konditionalitäten reiht sich in eine breitere Reform der Kohäsionspolitik seit der Mitte der 2000er-Jahre ein. Zuvor verfügten die Mitgliedsstaaten über eine sehr hohe Flexibilität in der Programmierung der ESI-Fonds (Allen 2010, 239). Doch seit der Mitte der 2000er-Jahre zeichnet sich in der Kohäsionspolitik ein Trend ab, die Implementation der Fördergelder verstärkt an zentrale politische Agenden zu binden. So schränkten Verfahrensänderungen durch die Strukturfondsreform von 2006 die nationale Flexibilität erstmals deutlich ein. Die Grundlage für eine stärkere Ausrichtung an gemeinsamen EU-Strategien wurde in der Förderperiode 2006-2013 mit der sogenannten „Lissabonisierung“ (Mendez 2011) der Kohäsionspolitik gelegt. Die Mitgliedsstaaten waren verpflichtet, diese gemeinsamen Zielstellungen der

Lissabon-Strategie in nationale strategische Rahmenpläne für die Fördergelder zu überführen⁵ (Europäische Kommission 2008). Weitere wichtige Neuerungen bestanden in der Zweckbindung der Fördergelder an die Zielsetzungen aus der Lissabon-Strategie (EU 1083/2006, Art. 9) sowie in einer regelmäßigen Berichterstattung und Überprüfung über die Umsetzung der strategischen Leitlinien (Mendez 2011, 519-20).

In der Reform von 2013 baute die EU die Eckpfeiler für eine zentralisierte Kontrolle der Fördergelder maßgeblich aus und schränkte so die Flexibilität der Mittelempfänger weiter ein. Die Einführung von Konditionalitäten ist Teil einer breiteren Entwicklung innerhalb der Architektur der Kohäsionspolitik⁶. Sie sind dabei aber vielleicht der deutlichste Ausdruck von einem erhöhten Steuerungsbemühen über die ESI-Fonds. Die Strukturfondsreform von 2013 umfasst drei zentrale Elemente, die für die Anwendung von Konditionalitäten wegweisend sind:

- 1) Die Einführung von ex-ante-Konditionalitäten
 - 2) Die Ausweitung und Stärkung der makroökonomischen Konditionalität
 - 3) Die Bindung der Programmierung der ESI-Fonds an die CSR
- 1) Erstens führt die EU die sogenannten ex-ante-Konditionalitäten (seit 2021 umbenannt in grundlegende Voraussetzungen) ein. Dabei handelt es sich um ein Set an strategischen, institutionellen und administrativen Bedingungen, die Mitgliedsstaaten vor Erhalt der ESI-Fonds erfüllt haben müssen. Ex-ante-Konditionalitäten umspannen eine Breite an verschiedenen sektoralen Vorgaben, die von umweltbezogenen Standards bis hin zu bildungspolitischen Zielvorgaben reichen. In der Förderperiode 2014-2020 können allgemeine ex-ante-Konditionalitäten und thematische ex-ante-Konditionalitäten unterschieden werden. Erstere bezeichnen sieben politikfeldüberspannende Anforderungen in den Bereichen der Diskriminierung, der Geschlechtergleichheit, Behinderungen, der öffentlichen Auftragsvergabe und des Beihilferechts sowie der Umwelt und der statistischen Systeme. Thematische ex-ante-Konditionalitäten binden sektorspezifische Anforderungen an die Investitionsvorhaben in den jeweils entsprechenden Politikfeldern (EU 1303/2013 2013, Anhang XI). Bei der

⁵ 2006/702/EG. Entscheidung des Rates vom 06. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft.

⁶ Konditionalitäten stellen dabei nur eines von mehreren Instrumenten dar. In einem Gemeinsamen Strategischen Rahmen hat die Kommission für diese Periode wieder gemeinsame Leitlinien erstellt, die sich dieses Mal auf die Ziele der EU2020-Strategie beziehen und alle fünf ESI-Fonds umfassen (EU 1303/2013 2013, Anhang 1). Auf Basis dieses Dokumentes handeln die Mitgliedsstaaten Partnerschaftsvereinbarungen mit der Kommission aus, die die strategische Ausrichtung der operationellen Programme beinhalten (EU 1303/2013 2013, Art. 5)⁶. Neben diesen Verfahrensordnungen legen die Gemeinsamen Bestimmungen 2014-2020 eine thematische Konzentration der Fördergelder auf vier Ziele fest, die aus der Europa 2020 Strategie abgeleitet worden sind.

Programmierung der ESI-Fonds identifizieren die Mitgliedsstaaten im Dialog mit der Kommission relevante thematischen ex-ante-Konditionalitäten (Viță 2017, 127). Nach Becker (2022, 25) stellt dieses Instrument eine Governance-Konditionalität dar, die dem Ziel dienen, „die Effektivität und die Effizienz der europäischen Förderprogramme zu erhöhen“. Er unterscheidet Governance-Konditionalitäten von den sogenannten Hebelkonditionalitäten, zu denen das zweite Reformelement der Strukturfondsreform von 2013 zählt.

- 2) Zweitens findet mit der Strukturfondsreform von 2013 eine Ausweitung und Stärkung der makroökonomischen Konditionalitäten statt. Als Hebelkonditionalität hat sie einen punitiven Charakter und beinhaltet politikfeldübergreifende und konstitutionelle Inhalte (P. Becker 2022, 27). Die bereits 1994 eingeführte makroökonomische Konditionalität ermöglicht der EU eine Mittelsuspendierung, falls ein Mitgliedsstaat gegen die Schulden- und Defizitregeln aus dem SWP verstößt. Bis zum Jahr 2013 betraf die Mittelsuspendierung jedoch nur Empfängerländer des Kohäsionsfonds, also Mitgliedsstaaten mit einem BNE pro Kopf von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts. Vor der Strukturfondsreform von 2013 konnten daher lediglich osteuropäische Mitgliedsstaaten außerhalb der Eurozone durch die makroökonomische Konditionalität tangiert werden. Außerdem handelte es sich zunächst um ein optionales Instrument. Die Kommission war im Falle einer nationalen Regelüberschreitung nicht dazu verpflichtet, dem Rat eine Mittelsuspendierung vorzuschlagen. Demzufolge fand die makroökonomische Konditionalität keine Anwendung, bis es im Jahr 2012 schließlich erstmals gegen Ungarn aktiviert wurde. Das fast vergessene Instrument der makroökonomischen Konditionalität wurde im Zuge der Eurokrise wiederentdeckt, gewann an politischer Salienz und kam ausgerechnet gegen einen Mitgliedsstaat außerhalb der Eurozone erstmalig zum Einsatz. Eine ausführliche Erläuterung dieses Falles erfolgt in Kapitel 7.4.

Die Wiederentdeckung der makroökonomischen Konditionalität reiht sich in das Krisenmanagement nach der Eurokrise ein. Zur Konsolidierung der nationalen Haushalte sowie zur Steigerung der Wachstumsraten verschärfte die Eurozone die wirtschaftspolitischen Koordinierungsmechanismen sowie Haushaltsüberwachungsverfahren des SWP. Sixpack- und Two-pack-Verordnungen ergänzen und vertiefen gemeinsamen mit dem Fiskalpakt die bisherige Architektur der Europäischen Währungsunion zu Beginn der 2010er-Jahre. Die verschiedenen Säulen der wirtschaftspolitischen Koordinierung werden unter das gemeinsame Dach des Europäischen Semesters gestellt. Dieses jährliche Verfahren koordiniert die Verfahren und Instrumente zur Überwachung von nationalen Haushalten und makroökonomischen Ungleichgewichten sowie die politischen Leitlinien für Beschäftigungs- und

Wachstumsmaßnahmen. Die Kommission veröffentlicht im Rahmen des Europäischen Semesters auch CSRs zu Wachstums- und Beschäftigungszielen der Union. Die Umsetzung dieser CSRs durch die Mitgliedsstaaten kann außerhalb der Haushaltsverfahren jedoch lediglich über peer-pressure sanktioniert werden. Viele Autoren und Autorinnen vertreten daher den Standpunkt, dass die zentrale Haushaltsüberwachung in der Eurozone deutlich an Stärke gewonnen hat, die Durchsetzungsinstrumente der CSRs dagegen noch immer recht schwach ausgeprägt sind (Bauer und Becker 2014; Crum 2018; Verdun und Zeitlin 2018).

Die Reform der makroökonomischen Konditionalität im Zuge der Strukturfondsreform von 2013 baut den Werkzeugkasten der wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren deutlich aus. Unter Art. 23 der Gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds umfasst sie nun insgesamt zwei Stränge: einen Reprogrammierungsstrang und einen verpflichtenden Suspendierungsstrang. Ersterer erlaubt es der Kommission von den Mitgliedsstaaten eine Überarbeitung der Programme anzufordern, um die Umsetzung von CSRs zu verbessern, neue politische Herausforderungen zu adressieren oder makroökonomische Ungleichgewichte zu korrigieren. Trifft ein Mitgliedsstaat keine wirksamen Maßnahmen zur Befolgung ihrer Anforderungen, kann die Kommission dem Rat vorschlagen, Anteile oder die gesamte Menge der betroffenen Zahlungen auszusetzen. Der Suspendierungsstrang verpflichtet die Kommission, dem Rat eine Aussetzung von Anteilen oder die gesamten nationalen Verpflichtungen oder Zahlungen vorzuschlagen, falls ein Mitgliedsstaat im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (EDP), dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) oder einem Anpassungsprogramm keine wirksamen Maßnahmen durchführt. Damit bietet Artikel 23 der Gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds der EU einen Hebel für die Durchsetzung des SWP, der die Möglichkeiten der direkten Sanktionsmöglichkeiten deutlich überschreitet.

Im Gegensatz zu ihrem Vorläufer ist die makroökonomische Konditionalität seit dem Jahr 2013 auf alle ESI-Fonds anwendbar. Daher erstreckt sich die Reichweite dieses Instrument nicht mehr nur auf die Empfänger des Kohäsionsfonds, sondern auf alle Mitgliedsstaaten der EU. Lediglich Großbritannien konnte sich unter Berufung auf die Opt-out-Klausel zur WWU von der makroökonomischen Konditionalität befreien. Darüber hinaus fallen die Obergrenzen für die Mittelsuspendierungen signifikant höher aus als die der Bußgelder im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren. Im Vergleich zu einer maximalen Geldbuße bei persistenter Nicht-Einhaltung des EDPs (des MIPs) in Höhe von 0,5 % (0,1 %) des nationalen BIP, kann die Mittelsuspendierung unter der makroökonomischen

Konditionalität in der Förderperiode 2014-2020 bis zu 1 % (0,5 %) des nominalen BIPs betragen. Bei der Anwendung der makroökonomischen Konditionalität sind Rat und Kommission aber an die Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Umstände der Mitgliedsstaaten gebunden und dazu verpflichtet, das Prinzip der Proportionalität zu wahren und der Suspendierung von Verpflichtungen der Suspendierung von Zahlungen Vorrang zu gewähren. Das Instrumentarium umfasst neben diesen negativen Hebeln auch positive Anreize. Wenn ein Mitgliedstaat mit temporären Haushaltsschwierigkeiten erfolgreich an einem Anpassungsprogramm teilnimmt und entsprechende Auflagen einhält, wird die Kofinanzierungsrate um 10 % reduziert (EU 1303/2013, Art.24). Obwohl sie in den wissenschaftlichen Diskussionen über die wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren der EU häufig übersehen wird, handelt es sich bei der makroökonomischen Konditionalität insgesamt um einen der schärfsten Hebel für die Durchsetzung des SWP.

- 3) Im Schatten des zentralen Streitpunkts der makroökonomischen Konditionalität, führte die EU im Rahmen der Strukturfondsreform von 2013 ein drittes Element zur Stärkung der Konditionalitäten ein. Sie knüpfte die Programmierung der ESI-Fonds an die CSRs aus dem Europäischen Semester. Bei der Programmierung der Fördergelder sind die Mitgliedsstaaten nun verpflichtet, relevante CSRs zu berücksichtigen. Dieses Reformelement weist eine direkte Überschneidung mit der makroökonomischen Konditionalität auf, denn der Reprogrammierungsstrang erlaubt der Kommission Änderungen an den Programmen anzufordern, um die Umsetzung der CSRs zu unterstützen. Auf diese Weise kann die Kommission auch innerhalb der laufenden Förderperiode in die Programme eingreifen. Während der Förderperiode 2014-2020 hat sie von dieser Option jedoch keinen Gebrauch gemacht. Eigentlich ist die Umsetzung der CSRs nicht an harte Sanktionen gebunden. Lediglich CSRs, die dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit oder das MIP entstammen, können über diese rechtliche Grundlage mit Geldbußen belegt werden. Doch über die Kopplung an die ESI-Fonds setzt die EU auf indirektem Wege finanzielle Anreize zur Umsetzung der CSRs. Gegenüber vorherigen Förderperioden stellt diese systematische Einführung und Ausweitung von Konditionalitäten einen radikalen Wandel dar. Die zuständigen nationalen Verwaltungsbehörden und Experten und Expertinnen der Kommission verfügten zuvor über eine hohe Autonomie der Programmierung der Fördergelder. Der ehemalige italienische Minister für Regionalpolitik beschreibt im Jahr 2009 etwa eine geschlossene „Cohesion policy community“, außerhalb deren Grenzen die Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEPs) sowie die nationalen Politiker und Politikerinnen nicht die Möglichkeiten erhielten, die Erfolge und Misserfolge der Kohäsionspolitik in den verschiedenen Mitgliedsstaaten zu diskutieren und auf dieser

Basis eine informierte Entscheidung zu treffen (Barca 2009, 104). Betrachtet man aber die drei Elemente der Strukturfondsreform von 2013, so wird eine programmatische Öffnung der ESI-Fonds gegenüber fremden Politikinhalten deutlich. Mit der makroökonomischen Konditionalität werden die Fördergelder in den Dienst der wirtschaftspolitischen Koordinationsverfahren der EU gestellt. Innerhalb des Europäischen Semesters werden die ESI-Fonds gar zu einem der schärfsten Schwerter für eine zentrale Durchsetzung des SWP. Über den zunehmenden Einsatz von Konditionalitäten schafft die EU folglich de facto ein Durchsetzungsinstrument, das die Reichweite anderer rechtlicher Sanktionsinstrumente ergänzt und überschreitet.

Zuvor existierten zwar bereits einige Vorläufer der Konditionalitäten, doch mit der Strukturfondsreform von 2013 wird ihre Anwendung systematisch:

„The 2014-20 budgetary period has brought an enormous influx of spending conditionality in EU Funds committed to support EU internal policy matters. As of 2013, the prior localized and incidental use of spending conditionality became generalized and systemic. [...]. In this sense, it is worth noting that in the 2014-20 financial period, over 75% of the EU budget is endowed with new spending conditionality arrangements” (Viță 2017, 124).

Neben der oben bereits erwähnten Vorgängerin der makroökonomischen Konditionalität zählt beispielsweise die sogenannte „Rechtsverstoß-Konditionalität“ zu den Anforderungen aus früheren Förderperioden. Zwischen den Jahren 2000 und 2013 ermöglichte sie eine Mittelsuspendierung der relevanten Förderprogramme, wenn Mitgliedsstaaten ihren Verpflichtungen aus den EU-Verträgen nicht nachkamen und das jeweilige Förderprogramm in einem direkten Zusammenhang mit dem jeweiligen Regelverstoß steht. Anders als bei den ex-ante-Konditionalitäten ist hier jedoch kein konkretisierter Katalog an Konditionalitäten oder eine systematische Überprüfung vor Auszahlung der Fördergelder vorgesehen. Stattdessen beruht die Anwendung auf der Initiative der Kommission.

Die radikale Ausweitung des Gebrauchs von Konditionalitäten seit der Förderperiode 2014-2020 ebnete in der folgenden Förderperiode den Weg zum Ausbau der bereits existierenden Elemente. Viele der oben beschriebenen Förderelemente wurden in der Förderperiode 2021-2027 in leicht modifizierter Weise beibehalten und vertieft. Ex-ante-Konditionalitäten wurden in „grundlegende Voraussetzungen“ umbenannt (EU 2021/1060, Anhang IV). Die Anzahl der Konditionalitäten wurde reduziert und ihr Anwendungsbereich wurde vor allem auf strategische und institutionelle Bedingungen konzentriert. Im Gegensatz zur vorherigen Periode sind die Mitgliedsstaaten nun aber nicht mehr nur zu Beginn der Programmierung an ihre Einhaltung gebunden. Die Kommission kann die grundlegenden Voraussetzungen nun während der gesamten Förderperiode kontrollieren.

Das zweite Reformelement der makroökonomischen Konditionalitäten wurde ebenfalls im Wesentlichen beibehalten. Obgleich die Anwendungsmodalitäten abgeschwächt wurden, ist sie immer noch auf alle ESI-Fonds und sowohl auf Verpflichtungen als auch Zahlungen anwendbar. Schließlich findet sich auch die Verbindung zwischen ESI-Fonds und CSRs im Regelwerk der Förderperiode 2021-2027 in verstärkter Form wieder. Eine neu eingeführte Halbzeitüberprüfung verpflichtet Mitgliedsstaaten nicht nur zu Beginn der Förderperiode relevante CSRs zu berücksichtigen, sondern auch zu ihrer Halbzeit eine erneute Anpassung an aktuelle CSRs durchzuführen. Die Halbzeitüberprüfung festigt folglich die Anbindung der ESI-Fonds an das Europäische Semester (EU 2021/1060, Art 18). Insgesamt zeigt sich in der Förderperiode 2021-2027 eine Fortführung der radikalen Strukturfondsreform von 2013.

Zusammenfassend markiert die Strukturfondsreform einen steilen Anstieg in der Anwendung von Konditionalitäten in der EU. Den zuvor vereinzeltten Gebrauch weitete sie deutlich aus. Nachfolgende Reformen bauen auf den zentralen Eckpfeilern dieser Reform auf und vertiefen oder adjustieren die radikalen Reformelemente. Der zunehmende Gebrauch von Konditionalitäten wird daher im Folgenden auf der Basis einer Fallstudie der Strukturfondsreform von 2013 analysiert. Im folgenden Abschnitt wird das methodische Vorgehen ausführlich dargelegt.

1.4 Methodisches Vorgehen und Datengrundlage

Die vorliegende Arbeit stellt eine qualitative Fallstudie der Strukturfondsreform von 2013 dar. Sie identifiziert die kausalen Mechanismen, die zu dem zunehmenden Gebrauch von Konditionalitäten geführt haben, auf der Basis von einem induktiven Ansatz. Dieser fallorientierte Fokus geht zwangsläufig mit einer eingeschränkten Generalisierbarkeit der Erklärungen einher. So dient die vorliegende Einzelfallstudie nicht dem Hypothesentest konkurrierender Theorien. Es gilt vielmehr, die fallinternen Bedingungsfaktoren des erklärungswürdigen Ereignisses aufzudecken und dabei eine substanzielle Analyse der spezifischen Wirkungsmechanismen vorzulegen (Mahoney und Goertz 2006, 89). Dieses Vorgehen kann zum einen dem besonderen historischen Kontext des politischen Entscheidungsprozesses Rechnung tragen. Vor allem bietet es aber die Möglichkeit zur Generierung von Hypothesen über das Gelingen intersektoraler Policy-Integration in der EU (Gerring 2008, 648). Durch eine theoretisch informierte Deutung des empirischen Materials sollen die kausalen Mechanismen des Policy-Wandels der Kohäsionspolitik interpretiert und analytische Schlussfolgerungen über die Policy-Integration in der EU gezogen werden.

Das methodische Vorgehen ergibt sich aus der Tatsache, dass es sich bei der Strukturfondsreform von 2013 um einen „deviant case“ handelt. Dieser kann nach Gerring (2007, 105) als

Fall verstanden werden, der in Bezug auf unsere theoretischen oder allgemeinen Erwartungen einen überraschenden Wert annimmt. Die drei oben dargestellten Reformelemente der Strukturfondsreform von 2013 repräsentieren überraschende Verhandlungsergebnisse, weil sie den Weg für einen zunehmenden Gebrauch von Konditionalitäten ebnen und das Politikfeld der Kohäsionspolitik so radikal transformieren. Politikfeldfremde Inhalte werden nun an die Vergabe der ESI-Fonds geknüpft. Die makroökonomische Konditionalität stellt der EU dabei, wie oben dargelegt, einen der schärfsten Hebel für die wirtschaftspolitischen Steuerungsverfahren bereit. Dieser radikale Policy-Wandel gelingt, obwohl intergouvernementale Verhandlungen um die nationalen Nettobalancen im Zentrum der Haushaltsverhandlungen stehen. Gemäß dem Konzept der Politikverflechtungsfälle erscheinen Einigungen für solch tiefgreifende Integrationsschritte im Lichte der hohen Konsenserfordernisse in dieser Verhandlungsarena unwahrscheinlich. Auch der Mechanismus der Paketlösung kann die Einführung der Konditionalitäten nicht vollständig erklären. In der dualen Verhandlungsstruktur der Kohäsionspolitik finden die Interessen der sektoralen Kohäsionspolitiker und -politikerinnen eine direkte Repräsentation. Da die Konditionalitäten in den regulativen Verhandlungen angenommen werden, verfügen die sektoralen Akteure über die Möglichkeit, die fremden Politikinhalte aus den Haushaltsverhandlungen zu blockieren. Die Einführung von Konditionalitäten setzt in dem besonderen institutionellen Setting der kohäsionspolitischen Verhandlungen folglich ein hohes Maß an intersektoraler Koordination zwischen den Akteuren der verschiedenen Arenen voraus. Üblicherweise geht die EU-Policy-Forschung von einem sektoral stark fragmentierten Politikprozess aus. Das Gelingen der radikalen Strukturfondsreform von 2013 unter den Bedingungen einer engen Kopplung verschiedener sektoraler Arenen weicht dagegen von diesen Darstellungen ab. Somit repräsentiert die weitreichende Einführung von Konditionalitäten durch die Strukturfondsreform 2013 einen „deviant case“.

Die Analyse eines „deviant cases“ wird in der vorliegenden Arbeit zur Gewinnung theoretischer Erkenntnisse über sektorale Policy-Integration in der EU herangezogen. So eignet sich dieser Typ der Fallstudie besonders für eine induktive Herangehensweise (George und Bennett 2005; Gerring 2007), denn abweichende Fälle können der Präzisierung oder Ergänzung der existierenden Theorien und Hypothesen dienen (J.S. Levy 2008, 3):

“Deviant case study research designs focus on observed empirical anomalies in existing theoretical propositions, with the aim of explaining *why* the case deviates from theoretical expectations and in the process refining the existing theory and generating additional hypotheses.” (J.S. Levy 2008, 13)

Das induktive Vorgehen basiert hier folglich nicht auf einem atheoretischen Ansatz, dessen primäres Ziel in der vollständigen Rekonstruktion einer historischen Episode liegt. Stattdessen soll die empirische Analyse von einem analytischen Rahmen geleitet werden und zur Spezifizierung der kausalen Mechanismen intersektoraler Policy-Integration in der EU beitragen (J.S. Levy 2008, 5). Die Analyse der besonderen intersektoralen Politikverflechtung in dem dualen Verhandlungssystem der Kohäsionspolitik erlaubt so einen Blick auf die spezifischen Wirkungsmechanismen der sektorenübergreifenden Koordination in dem politischen System der EU. Auch wenn diese Fallauswahl keine abschließenden Hypothesentests erlaubt, kann sie die Prämissen und Grenzen unserer theoretischen Erwartungen sichtbar machen und damit zentrale Anhaltspunkte für nachfolgende Studien liefern.

Zur Analyse der Strukturfondsreform von 2013 bedient sich die vorliegende Arbeit der Methode des Process-Tracings. Diese Methode wird zur Rekonstruktion der Kette an kausalen Mechanismen herangezogen, die eine unabhängige Variable mit der abhängigen Variable verbindet (George und Bennett 2005; Mahoney 2004). Kausale Mechanismen bezeichnen eine theoretische Erklärung für die Frage, warum X die Ursache für Y ist. Sie treffen eine Aussage darüber, warum intervenierende Variablen sowie mit ihnen verbundene Prozesse wichtig für ein Outcome wie das des radikalen Policy-Wandels sind (Peter A. Hall 2013, 23). Um die „Blackbox“ der Kausalität zu öffnen, finden verschiedene Spielarten des Process-Tracings in der qualitativen Policy-Analyse eine breite Anwendung (Trampusch und Palier 2016, 437). In der vorliegenden Arbeit dient sie „in ihrer einfachsten Variante“ (Trampusch 2009, 29) der prozessualen Analyse der für den Policy-Wandel relevanten Sequenzen und Ereignisse (Mahoney 2015, 215-16). Im konkreten werden in dieser Arbeit die für den zunehmenden Gebrauch von Konditionalitäten relevanten Sequenzen der Entscheidungsverfahren der Strukturfondsreform 2013 nachgezeichnet. Wie oben dargestellt zählt dazu die Einführung der ex-ante-Konditionalitäten, die Einführung der makroökonomischen Konditionalität und die Verbindung zwischen Europäischem Semester und Kohäsionspolitik. In Kapitel 4 werden diese drei Sequenzen genauer erläutert und in einen gemeinsamen theoretischen Rahmen eingebettet. Dabei werden jeweils die Phasen des Gesetzgebungsverfahrens vom Agenda Setting bis zur Entscheidung berücksichtigt. Da der politische Prozess auf der europäischen Ebene im Mittelpunkt der Analyse steht, findet die nationale Implementierung und Durchführung der ESI-Fonds keine umfassende Berücksichtigung. Insgesamt erstreckt sich der untersuchte Zeitraum vom Beginn der Förderperiode 2006-2013 bis zum Auslaufen der Förderperiode 2014-2020.

Mehrere Quellen bilden die Datengrundlagen für die empirischen Analysen. In dem Zeitraum zwischen November 2019 und Dezember 2020 wurden 31 halbstandardisierte

Experteninterviews durchgeführt. In den Interviews wurden Mitglieder oder Mitarbeitende aus der Europäischen Kommission, dem Rat, dem EP, dem Ausschuss der Regionen sowie aus den ständigen Vertretungen und den zuständigen Ministerien berücksichtigt. Da der Fokus dieser Arbeit auf den europäischen Entscheidungsprozessen liegt, sind die Interviewdaten der nationalen Repräsentationen nicht auf eine bestimmte Länderauswahl beschränkt. Die Auswahl der nationalen Interviewpartner und -partnerinnen beinhaltet zwar keine vollständige Auflistung aller Mitgliedstaaten, sie berücksichtigt aber die zentralen Akteure aus den verschiedenen Ländergruppen, also nördlichen Nettozahlerstaaten, südlichen Nettoempfängern und östlichen Empfängerstaaten. Aufgrund der corona-bedingten Kontaktbeschränkungen wurden die Interviews ab April 2020 per Telefonat oder Videoanruf durchgeführt. Zur Wahrung der Anonymität der Interviewpartner wurden persönliche Informationen aus den Transkripten entfernt. Neben den Interviewdaten habe ich auch mehrstündiges Videomaterial von Sitzungen des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und 42 Ausschusssitzungen im EP sowie Plenarsitzungen im EP verarbeitet und analysiert. Darüber hinaus beinhaltet das empirische Material eine Vielzahl relevanter Dokumente. Diese umfassen Gesetzestexte- und Entwürfe, Berichte, Briefe, Stellungnahmen, öffentliche und interne Konsultationen, Pressemitteilungen, Protokolle und Partnerschaftsvereinbarungen. Des Weiteren habe ich die deutsche und englische Medienberichterstattung mithilfe von LexisNexis systematisch ausgewertet. Insgesamt entstand so eine breite Datengrundlage, auf deren Basis verschiedene Datenquellen trianguliert werden konnten.

Der nachfolgende Abschnitt liefert einen Überblick über die Struktur des Buches und stellt dabei den analytischen Rahmen sowie die empirischen Ergebnisse in Kürze vor.

1.5 Zusammenfassung und Aufbau der Arbeit

Über den zunehmenden Gebrauch von Konditionalitäten generiert die EU ein erstaunliches Maß an Handlungsfähigkeit. Mangelt es den zentralen EU-Durchsetzungsinstrumenten häufig an Effektivität und Reichweite, so bieten Konditionalitäten der EU einen starken Hebel für europäische Politikziele. Die Frage, warum diese große Handlungsfähigkeit gerade in einem Politikfeld möglich ist, das von besonders harten intergouvernementalen Verhandlungen um die nationalen Nettobalancen geprägt ist, steht im Mittelpunkt dieser Arbeit. In den Kapiteln 2 bis 4 folgt eine historische und konzeptionelle Einordnung des Analysekonzepts. Die Kapitel 5 bis 8 behandeln die empirische Analyse. Kapitel 9 schließt die Arbeit mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse sowie einer Reflexion über die Schlussfolgerungen und

weitergehende Implikationen ab. Der nachfolgende Abschnitt führt den Lesenden in diese Struktur ein und fasst dabei zentrale Argumentationslinien zusammen.

Das zweite und dritte Kapitel dieser Arbeit stecken die für die vorliegende Analyse relevanten Arenen ab und stellen die These dar, dass die duale Verhandlungsstruktur der ESI-Fonds im Spannungsfeld von zwei funktional differenzierten, aber interdependenten Politikfeldern agiert: Der Haushaltspolitik und der Kohäsionspolitik. Die Kapitel zielen darauf ab, die dominanten Akteurskonstellationen und Interaktionsmuster dieser beiden Felder zu identifizieren und so die unterschiedlichen Funktionslogiken und Handlungsdynamiken zu kontrastieren. In Kapitel 2 und 3 werden jeweils die zentralen Merkmale eines der beiden Politikfelder dargestellt. Ich bediene mich dabei den politikwissenschaftlichen Erkenntnissen über die Reformgeschichte der finanziellen und der regulativen Dimension der ESI-Fonds. Die dafür relevante Literatur verknüpft die historischen Reformschritte mit theoretischen Erklärungsmodellen, denn die Vergabe der Strukturfonds bildet einen wichtigen Baustein in der Theoriegeschichte der europäischen Integration.

Kapitel 2 nimmt die Genese der Haushaltspolitik in den Blick. Zur Charakterisierung der Interaktionsmuster in diesem Politikfeld erfolgt zunächst eine Einordnung in die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus. Aus dieser Theorietradition kann die Evolution des EU-Haushaltes als Ergebnis zwischenstaatlicher Verhandlungen um nationale Kosten-Nutzen-Kalküle verstanden werden. Hier wird die These dargelegt, dass der finanzielle Ausbau der ESI-Fonds als Ergebnis von Paketlösungen zu verstehen ist. Die Darstellung dieser Theorietradition soll jedoch nicht dem Hypothesentest gegenüber konkurrierenden Theorien dienen. Vielmehr wird die zwischenstaatliche Verhandlung als Interaktionsmodus begriffen, der für die Haushaltspolitik charakteristisch ist.

In Kapitel 3 wird diese Lesart der Reformgeschichte der ESI-Fonds durch einen sektoralen Blickwinkel auf die Kohäsionspolitik ergänzt. Unter Rückgriff auf neofunktionalistische Analysen wird die Genese einer gemeinsamen europäischen Regionalpolitik im Laufe der 1980er und 1990er-Jahre dargestellt. Während Mitgliedsstaaten die Haushaltsverhandlungen dominieren, lassen sich regulative Reformen vor allem auf supranationale Triebkräfte zurückführen. Die Strukturfondsreform von 1988 legte schließlich den Grundstein für ein eigenständiges Politikfeld der Kohäsionspolitik. Über die Verwaltung der Fördergelder erwuchs ein komplexes Multilevel Governance Netzwerk. Zentrale, nationale, regionale und private Akteure werden gleichermaßen an der Implementation der ESI-Fonds beteiligt. Politikexperten und -expertinnen teilen spezifische Werte und Problemorientierungen und sind an dem Fortbestand der

eigenen Domäne interessiert. Die Verhandlungen um die regulative Dimension der Kohäsionspolitik sind in diese Netzwerkstrukturen eingebettet. Hier entfaltet sich eine eigenständige Konfliktlinie um die Kompetenzverteilung zwischen nationalen und supranationalen Akteuren. Die Strukturfondsreform ist folglich in ein duales institutionelles Setting eingebettet. Auf der übergeordneten Ebene stehen die Haushaltsverhandlungen um die finanzielle Ausstattung der ESI-Fonds und auf der sektoralen Ebene findet die Aushandlung regulativer Prinzipien statt.

Der politische Prozess wird durch die strategische Interaktion der Akteure aus den beiden Politikfeldern mediiert. Die Einführung der makroökonomischen Konditionalität kann daher nicht lediglich als Paketlösung zwischen nördlichen Nettozahlern und südlichen Nettoempfängern verstanden werden, denn solch eine intergouvernementale Perspektive würde das strategische Handeln sektoraler Akteure vernachlässigen. Sanktionsinstrumente in Form von makroökonomischen Konditionalitäten sind nicht mit den Problembezügen und Leitideen der Kohäsionspolitik kompatibel. Eine Suspendierung von Fördergeldern gefährdet die effektive Mittelverwertung, stört die Planungssicherheit und läuft der Investitionsorientierung zu wider. Auch die Verbindung mit jährlichen CSRs bildet einen Widerspruch zu der langfristigen Programmierung und schränkt die Flexibilität in der nationalen Programmierung genauso in nördlichen wie in südlichen oder östlichen Mitgliedsstaaten ein. Da die Kosten der Paketlösung also in erster Linie auf die Sphäre der Kohäsionspolitiker und -politikerinnen entfallen, kann Widerstand von dem Politiknetzwerk der Kohäsionspolitik erwartet werden. Es überrascht, dass die Reform trotz der Opposition der Kohäsionspolitik möglich war, zumal die neuen Instrumente in die regulative Arena fallen. Die Verhandlungen zum Gesetzespaket der ESI-Fonds wird von den sektoralen Akteuren geleitet, sodass sie hier über ein Veto-Recht verfügen. Die Fallstudie der Strukturfondsreform 2013 lenkt somit den Blick auf die wechselseitigen Beziehungen zwischen den verschiedenen Politikfeldern.

Kapitel 4 führt einen theoretischen Rahmen zur Analyse der sektoralen Politikverflechtung ein. Dazu wird der zunehmende Gebrauch von Konditionalitäten zunächst als Policy-Integration verstanden. Da über dieses Instrument politikfeldfremde Inhalte und Ziele auf die Kohäsionspolitik übertragen wurden, war eine intersektorale Koordination erforderlich. Die Einführung der makroökonomischen Konditionalität bedarf beispielsweise der strategischen Koordination zwischen wirtschaftspolitisch-orientierten Akteuren aus den Haushaltsverhandlungen und regionalpolitischen Akteuren der sektoralen Ebene. So übertritt diese Konditionalität die getrennte Aufgabenverteilung zwischen den beiden funktional differenzierten Arenen der

kohäsionspolitischen Verhandlungen. Das Ziel dieser Arbeit liegt darin, die Mechanismen zu identifizieren, welche Policy-Integration ermöglichen.

Als Forschungsheuristik wird der Akteurzentrierte Institutionalismus herangezogen. Dieser Ansatz richtet den Blick auf das Wechselspiel zwischen der strategischen Interaktion zwischen den beteiligten Akteuren einerseits und dem institutionellen Kontext andererseits. Die zentralen Akteure, also Kommission, Rat und EP, werden daher nicht isoliert voneinander, sondern unter Berücksichtigung ihrer wechselseitigen Abhängigkeit und des jeweiligen institutionellen Settings analysiert. Konkret werden sie in der dualen Verhandlungsstruktur der Kohäsionspolitik nicht als einheitlich agierende Akteure verstanden. Stattdessen finden auch die politikfeldspezifischen Präferenzen und Handlungsorientierungen der funktional differenzierten Organisationseinheiten Eingang in die Analyse. Die Betrachtung der Akteurskonstellationen wird maßgeblich von den Annahmen des Power-based Bargaining Ansatzes geleitet, der Policy-Wandel als Verhandlungsergebnis zwischen kompetenzmaximierenden Akteuren versteht. Gemäß den Erwartungen des Akteurzentrierten Institutionalismus sind die Verhandlungen zugleich aber auch in ein komplexes Governance-Regime eingebettet. So werden haushaltspolitische und kohäsionspolitische Verhandlungen aufgrund der funktionalen Abhängigkeit durch Mechanismen der Hierarchie und der Netzwerk Governance miteinander verwoben. Statt die verschiedenen Modi und Erklärungsmodellen zu kontrastieren und gegeneinander abzuwägen, gilt es das Zusammenwirken unterschiedlicher Governance-Modi des europäischen Regierens aufzudecken.

Der empirische Teil dieses Projektes umfasst die Kapitel 5 bis 8 und betrachtet insgesamt drei Teilsequenzen des zunehmenden Gebrauchs von Konditionalitäten: 1) Die Einführung der ex-ante-Konditionalitäten in Kapitel 5, 2) die Einführung der makroökonomischen Konditionalität in Kapitel 6 und 7, sowie 3) die Verbindung zwischen der Programmierung der Fördergelder und den CSRs in Kapitel 8. Bei den ersten zwei Prozessen handelt es sich um Verhandlungsgegenstände der Strukturfondsreform von 2013. Als solche sind sie zwar Teilbestände des gleichen Reformpaketes, doch in der politischen Praxis wurden die beiden Gegenstände relativ unabhängig voneinander behandelt. Zur vereinfachten Illustration werden sie daher als eigenständige Sequenzen betrachtet.

Die Einführung der ex-ante-Konditionalität markierte eine erste politische Initiative zum systematischen Gebrauch von Konditionalitäten in der Kohäsionspolitik. Kapitel 5 befasst sich mit diesem politischen Prozess. Es legt die These dar, dass sektorale Akteure aus der Policy Community der Kohäsionspolitik eine positive Koordination mit angrenzenden Politikbereichen

eingegangen sind. Auf diese Weise schafften sie innerhalb der Kommission Legitimität für die Bewahrung zentraler regulativer Prinzipien sowie der hohen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen. Die Einführung der sektoralen ex-ante-Konditionalitäten ging damit maßgeblich auf politikfeldinterne Modernisierungsprozesse zurück. So geriet die Kohäsionspolitik nach den gesellschaftlichen Umbrüchen der 2000er und 2010er-Jahre in einen Reformstau. Zu den exogenen Bedingungsfaktoren zählten der verschärfte Verteilungskonflikt nach der Osterweiterung, zunehmende Kritik an der Wirksamkeit der Fördergelder sowie die Finanzkrise. Im Lichte der zunehmenden Kritik von außen fand innerhalb der relativ geschlossenen Policy Community der Kohäsionspolitik eine Übernahme von neuen internationalen, regionalpolitischen Paradigmen statt. Im Rahmen dieser Entwicklung trieben die Politikexperten und -expertinnen auch die Einführung von sektoralen Konditionalitäten voran. In einem Modus der positiven Koordination entwickelte die Generaldirektion Regionalentwicklung und Stadtentwicklung (DG REGIO) gemeinsam mit angrenzenden Generaldirektionen einen konkreten Katalog an Bedingungen. Konditionalitäten maximierten zum einen den Nutzen der Kohäsionspolitiker, denn sie schafften eine stärkere Ergebnisorientierung der ESI-Fonds. Zum anderen dienten sie aber auch den fremden Politikagenden angrenzender DGs. Durch die Kopplung der eigenen Ziele an die ESI-Fonds schafften sie nämlich ein scharfes Durchsetzungsinstrument zentraler Politikvorhaben gegenüber den Mitgliedsstaaten.

Im Gegensatz zu der sektoralen Selbstkoordination bei der Einführung der ex-ante-Konditionalitäten lässt sich die Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität vor allem als fremde Indienstnahme der Kohäsionspolitik durch finanz- und wirtschaftspolitische Akteure begreifen. Kapitel 6 und 7 befassen sich mit diesem politischen Teilprozess und nehmen dabei die Interaktion zwischen den politischen Akteuren der Haushaltsverhandlungen und den sektoralen Akteuren der Kohäsionspolitik in den Blick. So traten in dem politischen Entscheidungsprozess um die makroökonomische Konditionalität einerseits die gesetzgebenden Organe in Verhandlung miteinander ein. Andererseits wurde dieser Konflikt durch die politikfeldspezifischen Interessen der Organisationseinheiten überlagert, sodass in der Analyse ein besonderer Fokus auf die internen Abstimmungsprozesse von Kommission, Rat und EP gelegt wird.

Die Policy-Netzwerke stehen in einem hierarchischen Verhältnis zueinander. Über die Haushaltsverhandlungen finden die finanzpolitischen Erwägungen eine direkte Repräsentation auf der höchsten politischen Ebene der EU. Repräsentanten der Kohäsionspolitik sind hingegen lediglich auf der sektoralen Ebene organisiert. Allerdings sind die hierarchischen Steuerungsmöglichkeiten der übergeordneten politischen Ebene durch die funktionale Differenzierung der sektoralen Entscheidungsarena beschränkt. Die sektoralen Interessen werden nur im Schatten

der Hierarchie ausgehandelt. Die empirische Analyse berücksichtigt daher in einem ersten Schritt die hierarchischen Steuerungsmöglichkeiten der politischen Akteure aus den Haushaltsverhandlungen. Diese werden in Kapitel 6 dargelegt. In einem zweiten Schritt werden zudem die Handlungsressourcen der sektoralen Akteure aufgezeigt. Kapitel 7 macht nämlich deutlich, dass das Politikfeld der Kohäsionspolitik eigene Ressourcen zur operativen Schließung gegenüber den fremden Politikgehalten aktiviert. Die fremde Übernahme der Kohäsionspolitik durch die haushaltspolitischen Akteure wird folglich durch sektorale Widerstandskräfte mediiert.

Kapitel 6 wirft den Blick auf die Indienstnahme der ESI-Fonds durch das wirtschafts- und finanzpolitische Programm der Haushaltsverhandlungen. Anders als bei den ex-ante-Konditionalitäten entspringt die Initiative zur Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität nicht aus dem Politikfeld selbst. Die Idee wurde stattdessen von finanzpolitischen Akteuren der Kommission und des Rates als Maßnahme zur Stärkung der Haushaltsüberwachung vorangetrieben. Die deutsche Bundesregierung nutzte ihre Position als Nettozahlerin in den Haushaltsverhandlungen, um die Zustimmung zum MFR an die Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität zu knüpfen. Sie schnürte folglich eine Paketlösung zwischen EU-Haushalt und den Auflagen zur Stärkung des SWP. Kohäsionspolitische Akteure innerhalb der Kommission und der Mitgliedsstaaten nahmen jedoch eine kritische Haltung gegenüber dieser externen Indienstnahme der eigenen Domäne auf. Aus einer formalen Perspektive würde die Reform der makroökonomischen Konditionalität in die regulative Arena und somit den Zuständigkeitsbereich der sektoralen Fachpolitiker und -politikerinnen fallen. Der Europäische Rat konnte jedoch seine prozeduralen Kompetenzen aktivieren und den Verhandlungsgegenstand in die Haushaltsarena verschieben. Man kann bei der Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität folglich von einer externen Indienstnahme der ESI-Fonds durch die wirtschafts- und finanzpolitischen Akteure sprechen.

Kapitel 7 macht deutlich, dass auch die Cohesion Policy Community Handlungsressourcen mobilisierte und den fremden Eingriff in die eigene Handlungsdomäne abschwächte. Während in der internen Positionsfindung von Kommission und Rat haushaltspolitische Interessen dominierten, übernahmen im EP sektorale Fachpolitiker und -politikerinnen aus dem Regi-Ausschuss die Verhandlungsführung. Dass sich im EP ein breiter Konsens für die Abschaffung der makroökonomischen Konditionalität finden konnte, lag an einer dreidimensionalen Konfliktstruktur unter den MdEPs. Parteien des linken Spektrums standen einheitlich für die Streichung der makroökonomischen Konditionalität ein. Derweil waren Parteien des rechten Spektrums entlang nationaler und ideeller Linien gespalten und konnten keine interne Kohäsion herstellen. So wurde das EP zur Interessensvertretung der sektoralen Interessen der Cohesion Policy

Community. Ihre Maximalforderung nach der vollständigen Streichung der makroökonomischen Konditionalität konnte das EP aufgrund der ungünstigen Rückfalloption nicht durchsetzen. Da der Europäische Rat dieses Instrument zum Bestandteil seiner Paketlösung zum MFR gemacht hat, konnte das EP diesen Vorschlag nämlich nur durch eine Blockade des gesamten EU-Haushaltes verhindern. Solch eine Blockade würde ein Anlaufen der neuen Förderperiode jedoch enorm beeinträchtigen. Daher setzte es auf eine Abschwächung des Vorschlages. Die letztendliche Einigung zwischen Rat und EP beruhte schließlich auf einem informellen Einverständnis, dass dieses Instrument lediglich einen symbolischen Charakter trage. Eine Analyse der Anwendungsfälle gegen Portugal und Spanien im Jahr 2016 stützt die These, dass sich die makroökonomische Konditionalität in der Praxis kaum gegenüber den sektoralen Widerständen durchsetzen lässt. Die Cohesion Policy Community konnte folglich auf ihre politikfeldspezifischen Ressourcen zurückgreifen, um die täglichen Operationen der ESI-Fonds vor den fremden Eingriffen zu schützen.

Kapitel 8 unternimmt schließlich einen Perspektivwechsel, in dem es auf die Entwicklung des Europäischen Semesters nach der Strukturfondsreform von 2013 blickt. Es behandelt die Frage, inwiefern kohäsionspolitische Programme nun in den Dienst der CSRs aus dem Europäischen Semester gestellt werden. Obgleich die Verbindung zwischen den beiden Bereichen auf einem hierarchischen Eingriff der wirtschaftspolitischen Akteure basiert, kann eine wechselseitige Anpassung identifiziert werden. Bei der Programmierung der ESI-Fonds für die Förderperiode 2014-2020 reduzieren funktionale Inkohärenzen zunächst die tatsächlichen Überlappungen zwischen ESI-Programmen und den Zielen der CSRs. In der Vorbereitung für die Verhandlung zur Förderperiode 2021-2027 stärkte die EU jedoch die Synergien zwischen beiden Bereichen. DG REGIO wurde in die Kerngruppe des Europäischen Semesters aufgenommen und platzierte eigene politische Inhalte in den Länderberichten und den CSRs. Im Nachklang der Strukturfondsreform 2013 wurde die hierarchische Indienstnahme der ESI-Fonds durch wechselseitige Lern- und deliberative Aushandlungsprozesse abgelöst. Im Zuge dieser Entwicklung gewannen kohäsionspolitische Akteure an Einfluss über das Politikprogramm des Europäischen Semesters.

Insgesamt institutionalisiert der zunehmende Gebrauch von Konditionalitäten politikfeldübergreifende Koordination zwischen der Kohäsionspolitik und angrenzenden Politikbereichen. Die zunehmende Policy-Integration findet dabei in einem Spannungsfeld zwischen Übernahmeversuchen und Autonomiebestrebungen statt. Die starken sektoralen Beharrungstendenzen sowie die hohe relative Independenz der Cohesion Policy Community weicht zunehmend für eine

Einleitung

stärkere Systemintegration der ESI-Fonds. Auf diesem Wege eröffnet sich der EU ein großes Gestaltungspotenzial, das die Machtordnung der EU nachhaltig beeinflussen kann.

2. Einführung in die Haushaltspolitik

Die verstärkte Anbindung der Kohäsionspolitik an das Europäische Semester kann nicht als Einzelfallstudie eines Politikfeldes begriffen werden. Stattdessen hat die EU durch die Reform der Kohäsionspolitik eine Brücke zwischen mehreren Politikfeldern gebaut. Dieser Brückenschlag berührt nicht nur den Politikprozess der Kohäsionspolitik. Er betrifft ebenso die Akteure, Institutionen, Ideen und Problembezüge des Europäischen Semesters. Wirtschaftspolitische Akteure können nun auf die Kohäsionspolitik zugreifen, um die makroökonomische Steuerung der EU zu stärken. Die Reform der ESI-Fonds ließe sich daher sowohl aus der Perspektive der Kohäsionspolitik als auch aus der Perspektive der Wirtschaftspolitik beschreiben. Ein differenziertes Verständnis der Reform kann aber nur durch eine Betrachtung der politikfeld-übergreifenden Konfliktlinien erzielt werden. Im folgenden Abschnitt wird diese Perspektive eingeführt und in der Policy-Analyse situiert. Anschließend wird das für diese Arbeit zentrale Politikfeld der Haushaltspolitik auf der Basis eines Literaturüberblicks abgesteckt.

2.1 Die Policy-Analyse

Die Policy-Analyse möchte konkrete Politikinhalte in spezifischen Politikfeldern verstehen. Ihr Erkenntnisinteresse richtet sich vor allem auf den Vergleich von Politikgehalten zwischen verschiedenen Sektoren oder Ländern sowie auf den Wandel oder die Stabilität von Policies über die Zeit (Blum und Schubert 2009; Knill und Tosun 2020). Dabei ist es üblich, die Grenze eines Politikfeldes entlang von nominellen Kategorien zu ziehen. Nominelle Kategorisierungen von Politikfeldern beziehen sich meist auf einen konkreten Themenbereich, wie etwa der Sozialpolitik oder der Umweltpolitik (Blum und Schubert 2009, 10; Héritier 1987, 17). Diese Art der Grenzziehung beruht auf der Annahme, dass die nominellen Kategorien mit einer klar umrissenen institutionellen Zuständigkeit und einer eindeutigen sachlichen Zusammengehörigkeit gleichgesetzt werden können (Héritier 1987, 21-22). Sie lenkt den Blick auf die Institutionen und Akteurskonstellationen innerhalb eines bestimmten sektoralen Politikbereiches. So dient das Politikfeld häufig lediglich als Container, der unabhängige Variablen wie Akteure, Institutionen, Ideen oder Problembezüge umfasst (Döhler 2015; Jörgens 2015, 48).

Der Begriff des Politikfeldes kann jedoch nicht nur als nominelle Kategorie verstanden werden, sondern auch als analytische Kategorie nutzbar gemacht werden. Lowi (1964) legte den Grundstein für eine analytische Kategorisierung von Politikfeldern. In seiner Typologie unterscheidet er Policies nach ihrer redistributiven, distributiven, regulativen und später auch ihrer konstitutionellen Wirkung. Aus den Kosten- und Nutzenerwartungen der jeweiligen Policies leitet er

typische Politikarenen mit spezifischen Konfliktstrukturen ab. Mit dieser Betrachtungsweise machte er darauf aufmerksam, dass Politikinhaltliche Prozesse der politischen Entscheidungsfindung beeinflussen, und brachte dies in seiner viel zitierten These „Policies determine Politics“ (Lowi 1972, 299) auf den Punkt. Allerdings findet Lowis Typologie der vier Policy-Grundtypen trotz breiter Rezeption kaum praktische Anwendung. Benz (1997) und Heinelt (2003) kritisieren die vier Policy-Grundtypen, weil sie Kontingenzen vernachlässigen. Jedes Politikfeld weist besondere institutionelle Strukturen oder situative Handlungsoptionen auf, deren Eigentümlichkeiten ebenfalls berücksichtigt werden sollten. Bei der Untersuchung der Wechselwirkungen zwischen Policies und Politik sollten daher die spezifischen institutionellen Strukturen sowie die Handlungsumwelt verschiedener Politikfelder berücksichtigt werden (Bornemann 2016; Döhler und Manow 1997; From 2002; Trampusch 2009).

Die Policy-Analyse kann der komplexen Handlungsumwelt eines Politikfeldes Rechnung tragen, indem sie die vielfältigen Formen der Policy-Verflechtungen betrachtet. Verschiedene sektorale Politikprozesse verlaufen schließlich nicht isoliert voneinander ab, sondern können sachlich, zeitlich oder sozial miteinander verknüpft sein (Grande und Schneider 1991, 461). Der Fokus dieser Arbeit soll daher auf den Verflechtungen zwischen verschiedenen sektoralen Politikfeldern liegen. Bisher hat die Analyse sektoraler Interdependenzen wenig Aufmerksamkeit in der EU-Policy-Analyse erhalten (Bönker 2008). Der Fokus liegt stattdessen auf anderen Formen der Politikverflechtung, wie zum Beispiel der Mehr-Ebenen Politik (Benz 2003; Scharpf 2002b; Vollaard, Van de Bovenkamp und Martinsen 2016; Zeitlin, Nicoli und Laffan 2019) oder horizontalen Politikverflechtungen zwischen den Mitgliedsstaaten in der EU (Müller und Slominski 2013; Schimmelfennig, Leuffen und Rittberger 2015; Zaun 2018). Die Wirkungsmechanismen sektoraler Politikverflechtungen finden hingegen weniger Beachtung, da das Entscheidungssystem der EU eine hohe sektorale Fragmentierung aufweist (Hartlapp 2011). Die besonders ausgeprägten Interdependenzen zwischen den sektoralen Entscheidungsprozessen der Kohäsionspolitik und den übergeordneten politischen Haushaltsverhandlungen erlauben eine Analyse der Bedingungsfaktoren und Mechanismen von intersektoraler Policy-Koordination auf der EU-Ebene.

Um Verflechtungen aufzuzeigen, ist zunächst eine Präzisierung der Außengrenzen von Politikfeldern notwendig. Denn die Grenzziehung zwischen verschiedenen Policies ist häufig weniger trennscharf, als es nominelle Kategorisierungen vermuten lassen. Daher stellt sich die Frage, wie sich ein Politikfeld von seiner Umwelt abgrenzen lässt und als eigenständiges Handlungszusammenhang identifiziert werden kann. Döhler (2015) arbeitet vier konstituierende

Dimensionen von Politikfeldern heraus und beschreibt anhand dieser Dimensionen die relative Schließung von sektoralen Policies gegenüber ihrer Umwelt. Bei den vier Dimensionen handelt es sich um Problembezüge, Institutionen, Akteure und Leitbilder.

Die erste Dimension, der Problembezug, beschreibt den spezifischen Handlungs- und Regelungsbedarf einer Policy. Ein Politikfeld konstituiert sich durch die Bearbeitung eigener Probleme, die von anderen Politikbereichen abgrenzbar sind. Die zweite Dimension, Institutionen, umfasst formelle und informelle Regelungssysteme, die den politischen Prozess zu einem bestimmten Thema strukturieren und die stetige Behandlung dieses Themas etablieren (Loer, Reiter und Töller 2015). Dazu gehören zum Beispiel Verfahrensordnungen oder Kompetenzzuweisungen. Unter der dritten Dimension, Akteure, werden die spezifischen Akteurskonstellationen eines Politikfeldes verstanden. So konstituiert sich ein Politikfeld über die Herausbildung spezialisierter korporativer Akteure, wie zum Beispiel Fachabteilungen in Ministerien. Die Interaktion zwischen diesen Akteuren kann dabei von unterschiedlichen Handlungsmustern geprägt sein. Die vierte Dimension, Leitbilder, fasst die Normen zusammen, an denen sich das Handeln im Politikfeld orientiert. Diese Leitbilder definieren die politikfeldspezifischen Regeln für die „logic of appropriateness“ (March und Olsen 2005).

Döhler (2015, 59) geht davon aus, dass die vier Dimensionen in jedem Politikfeld unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Eine empirische, fallspezifische Beschreibung der vier Dimensionen erlaubt Rückschlüsse, inwiefern ein bestimmter Handlungszusammenhang einen „speziellen Sinn“ (Mayntz 1997, 44) herausgebildet und sich organisatorisch und institutionell verfestigt hat (Mayntz 1997, 46-49). Die Entstehung eines Politikfeldes kann folglich als gradueller Prozess der zunehmenden Verdichtung von Problembezug, Akteuren und Institutionen verstanden werden. Dementsprechend lässt sich das Politikfeld definieren als ein auf Dauer angelegter, abgegrenzter Handlungszusammenhang von Problembezug, Akteuren, Institutionen und Leitbildern der politischen Problembearbeitung (Loer, Reiter und Töller 2015, 8-9).

Das Politikfeld der Kohäsionspolitik befindet sich in einem Spannungsverhältnis zwischen In- und Interdependenz (D. Braun 1993, 201). Auf der einen Seite verwaltet eine relativ geschlossene Policy Community von Fachexperten die ESI-Fonds mit einem hohen Maß an Autonomie. Auf der anderen Seite hängt die Handlungsfähigkeit dieser Policy Community aber maßgeblich von den finanziellen Ressourcen ab, die Staats- und Regierungschefs und -chefinnen der Kohäsionspolitik im Rahmen der MFR-Verhandlungen zur Verfügung stellen. Darüber hinaus spielen in der Kohäsionspolitik auch die Verflechtungen zu anderen sektoralen Politikbereichen eine bedeutende Rolle. Da die ESI-Fonds sich an eine Vielzahl von Sektoren

richten, sind die Kohäsionsexperten und -expertinnen auf technische Unterstützung aus anderen Politikfeldern angewiesen. Gleichzeitig sind die strategischen Verbindungen zur Kohäsionspolitik auch für die angrenzenden Politikfelder von großer Bedeutung, weil sie finanzielle Ressourcen für die eigenen Politikziele bereitstellen können.

In Kapitel 2 und 3 werden die zentralen Handlungszusammenhänge der ESI-Fonds dargestellt. Anhand eines Literaturüberblicks über die Entwicklung der ESI-Fonds wird aufgezeigt, dass die ESI-Fonds maßgeblich durch zwei Politikfelder gestaltet wird: Die Haushaltspolitik und die Kohäsionspolitik. Der Literaturüberblick verfolgt zwei Ziele: Zum einen sollen die beiden Politikfelder anhand der Dimensionen von Döhler (2015) charakterisiert und voneinander abgegrenzt werden. Dabei werden unter Rückgriff auf die Literatur zur europäischen Integration Vermutungen über die dominanten Interaktionsmuster innerhalb der beiden Politikfelder abgeleitet. Da sich die wissenschaftliche Debatte parallel mit der Reformgeschichte der Kohäsionspolitik weiterentwickelt, zeichnen diese zwei Kapitel zugleich die historische Entwicklung der ESI-Fonds nach. In dem nachfolgenden Abschnitt werden die zentralen Reformprozesse sowie die charakteristischen Dimensionen der EU-Haushaltspolitik aufgezeigt. Die dominanten Interaktionsmuster in der EU-Haushaltspolitik werden unter Rückgriff auf die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus dargestellt.

2.2 Intergouvernementale Verhandlungen und Paketlösungen

Die Entwicklung der Kohäsionspolitik ist eng an die Entwicklung des EU-Haushaltes gekoppelt. In der Haushaltspolitik bestimmt die EU die Höhe des EU-Haushaltes sowie die Verteilung der finanziellen Ressourcen über Politikbereiche und Mitgliedsstaaten. Die Haushaltspolitik definiert somit den finanziellen Rahmen der Kohäsionspolitik.

Redistributive Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten über den Ausbau und die Verteilung der Strukturfondsgelder wurden in der Forschung zur europäischen Integration schon früh auf der Basis von intergouvernementalen Erklärungsansätzen analysiert (Bache 1998; Moravcsik 1998; Mark A. Pollack 1995). Aus Sicht des Intergouvernementalismus liegen Entscheidungen in der europäischen Gemeinschaftspolitik in der Hand der Nationalstaaten, die über zwischenstaatliche Kooperation eigene materielle Interessen verfolgen. Der klassische Intergouvernementalismus wurde maßgeblich durch die Arbeiten von Stanley Hoffman (1966) geprägt. Hoffman betonte die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten, weitere Integrationschritte abzuwehren. Demnach würden die nationalen Regierungen nur dann Souveränität an

die europäische Ebene abgeben, wenn sie dadurch nationale Ziele erreichen können oder sich politische Vorteile versprechen.

Moravcsik (1998) entwickelte den Ansatz von Hoffmann weiter und formulierte den liberalen Intergouvernementalismus. Er teilt die Grundannahme von Hoffmann, dass Nationalstaaten den Fortschritt der europäischen Integration kontrollieren. Er ergänzt den analytischen Rahmen des klassischen Intergouvernementalismus aber mit weiteren Annahmen über die Formierung von nationalen Präferenzen (Knodt und Corcaci 2012, 44). Seine Theorie fußt auf drei Elementen. Erstens nimmt der liberale Intergouvernementalismus rationales staatliches Handeln an. Demnach bilden rationale Kosten und Nutzen Abwägungen die Basis für staatliches Handeln (Moravcsik 1993, 480-81). Zweitens entwickelt Moravcsik eine liberale Theorie über die nationale Präferenzbildung. Die nationalen Interessen ergeben sich aus innerstaatlichen Konflikten zwischen verschiedenen sozialen Gruppen. Diese konkurrieren um politischen Einfluss, um ihre Interessen und Präferenzen gegenüber anderen Gruppen durchzusetzen. Regierungen leiten aus der Interessenslage der sozialen Akteure eine Präferenzordnung ab, die für sie die Wahrscheinlichkeit einer Wiederwahl erhöht (Moravcsik 1993, 481). Drittens entwirft Moravcsik einen Rahmen für eine intergouvernementale Analyse von zwischenstaatlichen Verhandlungen. Auf Grundlage der nationalen Präferenzordnung können die Nationalstaaten auf die Kosten und Nutzen internationaler Kooperation schließen. Aus der strategischen Interaktion zwischen den Staaten mit konvergierenden oder divergierenden Interessenslagen ergeben sich die Handlungsoptionen für die Staatengemeinschaft (Moravcsik 1993, 481).

Moravcsik geht davon aus, dass die zwischenstaatlichen Verhandlungen auf Freiwilligkeit, einem transparenten Verhandlungsumfeld und stabilen nationalen Präferenzen beruhen (Moravcsik 1998, 59-60). Unter diesen Bedingungen steht die rationale strategische Interaktion zwischen den Mitgliedsstaaten im Fokus der Analyse. Die relative Verhandlungsmacht der Mitgliedsstaaten ergibt sich aus der Präferenzintensität, denn je stärker die Präferenz für eine zwischenstaatliche Kooperation ausfällt, desto größer ist auch die Kompromissbereitschaft. Somit ist die Verhandlungsmacht bei starker Präferenzintensität relativ gering. Da die Staaten mit der größten Verhandlungsmacht im Umkehrschluss das geringste Interesse an einer koordinierten Politik haben, neigen einstimmige intergouvernementale Verhandlungen häufig zu Kompromissen des kleinsten gemeinsamen Nenners (Steinhilber 2006, 182). Diese Überlegungen lassen sich auch auf die Haushaltsverhandlungen der EU übertragen. In den Verhandlungen stehen sich Nettozahler und Nettoempfänger gegenüber. Während Nettoempfänger ihre Bezüge aus dem EU-Haushalt maximieren möchten, sind Nettozahler an einer Reduktion

ihrer nationalen Beitragszahlungen interessiert. Das Einstimmigkeitserfordernis in den MFR-Verhandlungen lässt auch hier eine Tendenz zum Minimalkonsens vermuten.

In der Literatur über die Reformgeschichte des EU-Haushaltes wurden Paketlösungen sehr häufig als Erklärung für die ausgehandelten Kompromisse herangezogen. Demnach verwendeten die Mitgliedsstaaten die finanziellen Transfers der ESI-Fonds als *side payments*, um einseitige nationale Interessen strategisch durchzusetzen (Heinelt et al. 2005, 64; Martins und Mawson 1981). Pollack (1998, 32) behauptet etwa: „all the major redistributive decisions in Community history can be explained in terms of *side payments* and major intergovernmental bargains“. Der Ausbau der ESI-Fonds diente den Mitgliedsstaaten somit nicht nur strukturpolitischen Erwägungen, sondern war auch ein machtpolitisches Instrument für die Nationalstaaten, um politische und ökonomische Interessen zu verfolgen. Paketlösungen gleichen asymmetrisch verteilte Interessenslagen der Mitgliedsstaaten zwischen zwei Verhandlungsgegenständen aus, die beide mit substantziellen nationalen Kosten und Anreizen verbunden sind.

Die zwischenstaatliche Verteilung der Kosten und Zuweisungen aus dem EU-Haushalt stellt den zentralen Konfliktpunkt der Verhandlungen über den MFR dar. Nationalen Nettosalen stehen im Zentrum der MFR-Verhandlungen, weil die EU ihre finanziellen Mittel überwiegend aus Eigenmitteln bezieht, die von den Mitgliedsstaaten erhoben und bereitgestellt werden. Bis zur Förderperiode 2014-2020 setzten sich die Eigenmittel im Wesentlichen aus drei Einnahmequellen zusammen: dem traditionellen Eigenmittelsystem, also Zöllen und Zuckerabgaben, Mehrwertsteuereigenmitteln sowie Eigenmitteln auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE)⁷.

Seit der Jahrtausendwende leisten die Eigenmittel, die den Mitgliedsstaaten auf Grundlage ihres BNEs berechnet werden, bei Weitem den größten Beitrag zu den Eigenmitteln der EU (siehe Abbildung 5). So machte diese Einnahmequelle in der Förderperiode 2014-2020 etwa 70 % des gesamten EU-Haushaltes aus (Europäische Kommission 2018e, 6-7). Durch diese Haushaltsstruktur werden die wohlhabenden Mitgliedsstaaten in die Pflicht genommen, einen

⁷ In den 1970er-Jahren stemmten die traditionellen Einnahmequellen noch weite Teile des EU-Haushaltes. Sie verloren durch die Schaffung weiterer Eigenmittel jedoch zunehmend an Bedeutung und stellten in der Förderperiode 2014-2020 nur noch etwa 13 % des EU-Haushaltes dar. Im Jahr 1970 wurden die Mehrwertsteuereigenmittel eingeführt und machten bis zum Jahr 1979 bereits 50 % der EU-Ausgaben aus. Im Jahr 1988 wurden Eigenmittel auf Basis des BNE eingerichtet, die zunehmend zur wichtigsten Einnahmequelle des EU-Haushaltes avancierten. Vor diesem Hintergrund verringerte sich der Anteil von Mehrwertsteuereigenmittel bis in die Periode 2014-20 auf noch etwa 10-12 % des EU-Haushaltes (Europäische Kommission 2018e, 6-7).

hohen Beitrag vom MFR zu übernehmen. Die Zahlungen aus dem EU-Haushalt fließen wiederum vor allem in die ärmsten Regionen und Länder. Im Zuge der schrittweisen Erweiterung der EU und der damit einhergehenden Vergrößerung regionaler Disparitäten tritt der Konflikt zwischen den Nettozahlern, also den Mitgliedsstaaten, die mehr Leistungen an die EU abführen als sie von ihr erhalten, und den Nettoempfängern, also den Mitgliedstaaten, die mehr Leistungen von der EU erhalten als an sie abzuführen, zunehmend in den Vordergrund der MFR-Verhandlungen (Citi 2017, 4)⁸.

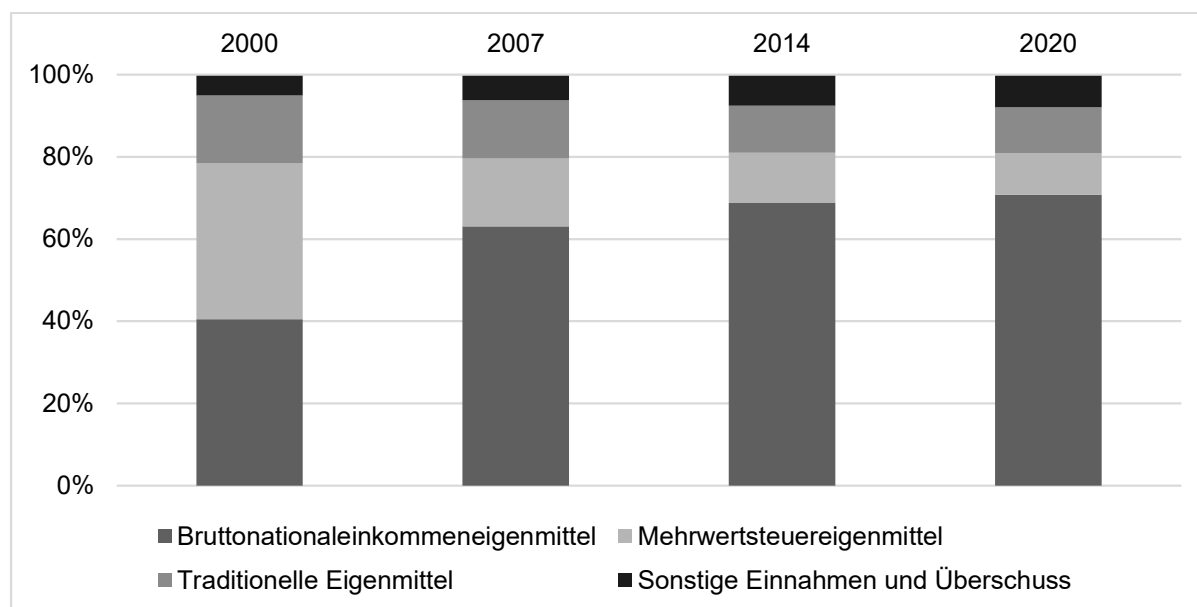


Abbildung 5: Entwicklung der EU-Einnahmequellen 2000-2020, Quelle: Europäische Kommission (2021d), eigene Darstellung

Einen zeitlichen Überblick über die Entwicklungen der Nettopositionen der Mitgliedsstaaten liefert Abbildung 6. Die Nettoposition wird auf Basis des operativen Haushaltssaldo operationalisiert. Das operative Haushaltssaldo berechnet sich aus einer Gegenüberstellung der Eigenmittelzahlungen eines Mitgliedsstaates und den ermittelbaren Rückflüssen. In absoluten Zahlen

⁸ In der Förderperiode 2021-2027 mehren sich die Bestrebungen, neue Eigenmittel einzuführen. Der Corona-Wiederaufbaufonds Next Generation EU (NGEU) befugt die EU erstmals dazu, im großen Rahmen Mittel auf dem Kapitalmarkt aufzunehmen und diese an die Mitgliedsstaaten weiterzuleiten. Um die gemeinsamen Schulden bis zum Jahr 2058 zurückzuzahlen, schlägt die Kommission neue Eigenmittel für den EU-Haushalt vor (Europäische Kommission 2021i). Bereits ab dem Jahr 2021 konnten Kunststoff-Eigenmittel eingeführt werden, bei denen die EU Beiträge auf der Basis nationaler, nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff erhebt (Europäische Kommission 2021g). Weitere mögliche Einnahmequellen betreffen ein CO₂-Grenzausgleichssystem und Eigenmittel auf der Grundlage des EU-Emissionshandelssystems. Auch eine Finanztransaktionssteuer und ein finanzieller Beitrag im Zusammenhang mit dem Unternehmenssektor oder eine neue gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage werden in Betracht gezogen (Europäische Kommission 2021h). Diese Trends deuten darauf hin, dass die nationalen Beiträge künftig für den EU-Haushalt an Bedeutung verlieren könnte.

repräsentiert Deutschland den mit Abstand größten Nettozahler. Im Jahr 2014 betrug das operative Haushaltssaldo von Deutschland -15,5 Milliarden Euro, während es bei Frankreich, dem zweitgrößten Nettozahler, etwa -7 Milliarden Euro betrug. Darüber hinaus finden sich vor allem nördliche und westliche Mitgliedsstaaten unter den größten Nettozahlern der EU. Neben Deutschland und Frankreich weisen das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Schweden, Belgien und Österreich seit 2000 ein durchweg negatives Nettosaldo auf⁹.

Bei Italien und Spanien sowie bei einigen nördlichen Ländern mit benachteiligten Regionen, wie zum Beispiel Irland, Finnland oder Dänemark verschlechterte sich die Nettoposition zwischen 2000 und 2007 sehr stark durch die Osterweiterung. Besonders deutlich zeigt sich dieser Trend in Italien, das sich vom Nettoempfänger zu einem der größten Nettozahler in absoluten Zahlen entwickelte. Griechenland weist hingegen ein stark positives operatives Haushaltssaldo auf. Am stärksten profitierten aber die östlichen Mitgliedsstaaten. Polen und Ungarn erhalten netto 13,7 und 5,7 Milliarden Euro. Relativ zum BNE betrachtet, stellen Ungarn (5,64 %), Bulgarien (4,45 %), Litauen (4,38 %) und Polen (3,47 %) die größten Nettoempfänger dar.

Das Nettosaldo dient den Mitgliedsstaaten während der MFR-Verhandlungen als einfacher Indikator, um den Nutzen aus der europäischen Integration zu bemessen und öffentlich zu vermitteln (Europäisches Parlament 2020b, 10). In absoluten Zahlen impliziert dieses Konzept ein Nullsummenspiel zwischen den Mitgliedsstaaten. Daher sprach sich die Europäische Kommission lange gegen eine Publikation der operativen Haushaltssalden aus und veröffentlichte die entsprechenden Daten erst seit dem Jahr 2000 auf wiederholten Druck des Europäischen Rats (Europäisches Parlament 2020b). Kritiker des Konzepts bemängeln vor allem, dass die Nettosalden den Nutzen aus den EU-Ausgaben nicht adäquat abbilden. So berücksichtigen die Haushaltssalden nicht den möglichen europäischen Mehrwert gemeinsamer Ausgaben, grenzüberschreitende Gewinn- und Lohnströme, positive Effekte durch die Ausgaben anderer Mitgliedsstaaten oder Ausgaben der EU in externen Politikbereichen (De la Fuente, Doménech und Rant 2010; Europäisches Parlament 2020b). Berechtigte Kritik an dem Konzept der Nettosalden kann jedoch nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass es für die Mitgliedsstaaten immer noch eine zentrale Orientierungsgröße für die nationale Position in den MFR-Verhandlungen darstellt (Citi 2017; De la Fuente, Doménech und Rant 2010).

⁹ Allerdings geben die absoluten Zahlen keine Auskunft über die relative Bedeutung der Haushaltssalden in der spezifischen wirtschaftlichen Situation eines Mitgliedsstaates. Betrachtet man die Daten von 2014 relativ zum BNE, ergibt sich für Deutschland beispielsweise ein Nettosaldo von -0,52 %. Daneben tragen die Niederlande, Schweden und Finnland die höchste relative Belastung von -0,71 %, -0,52 % und -0,4 %.

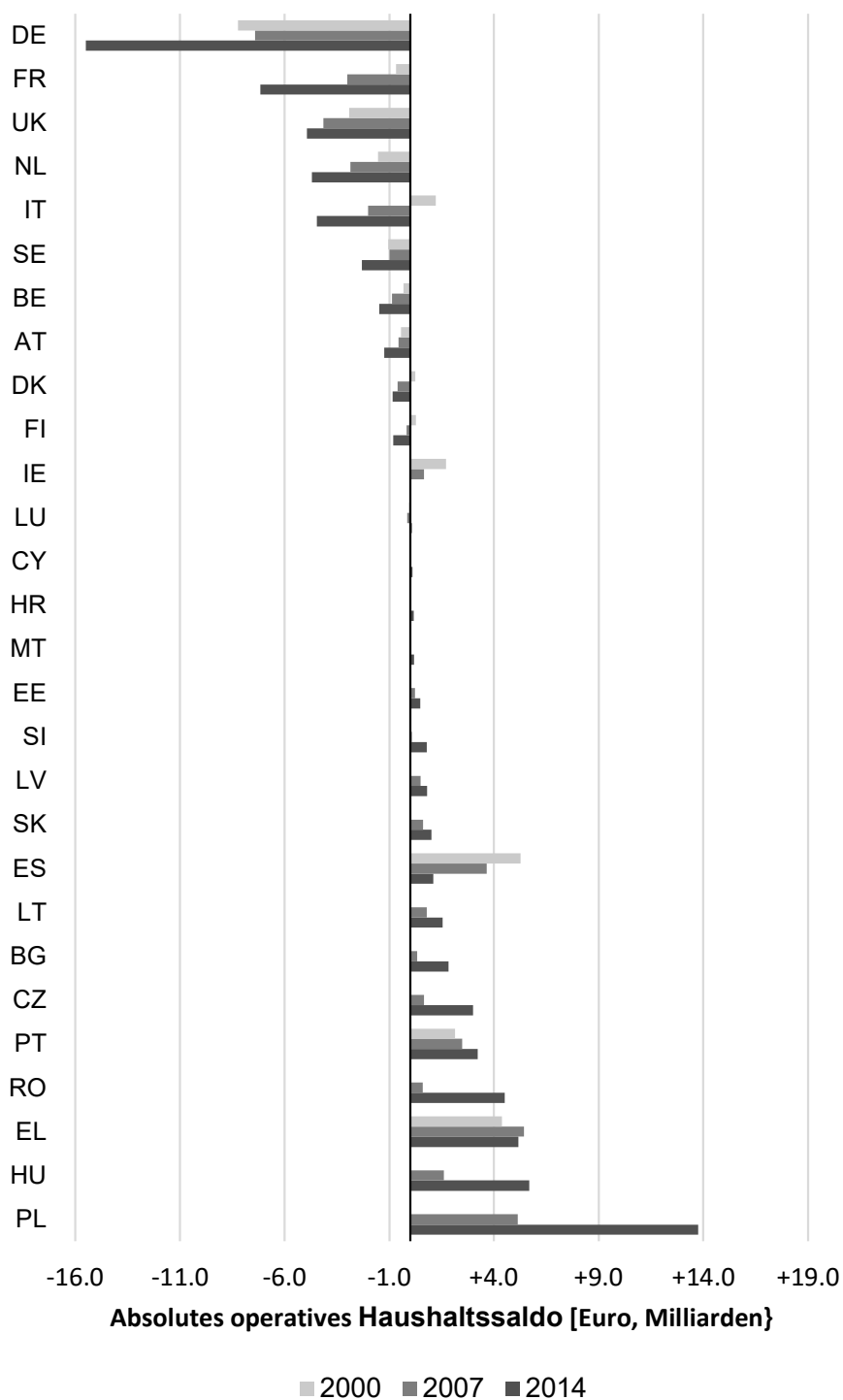


Abbildung 6: Operative Haushaltssalden 2000-2014 [Euro, Milliarden], Eigene Darstellung, Quelle: Europäische Kommission (2018c)

Paketlösungen bieten einen beliebten Mechanismus, um die gegenteiligen Interessen der Mitgliedsstaaten zu überbrücken und eine Einigung zu erzielen. In den MFR-Verhandlungen können Nettozahler dabei ihre günstige Verhandlungsposition nutzen, um andere Verhandlungsgegenstände an die Einigung zu koppeln und ihre Interessen durchzusetzen. Weil für Nettozahler die Kosten des gemeinsamen Haushaltes definitionsgemäß überwiegen, können sie sich als Vetospieler gegenüber hohen EU-Ausgaben positionieren. Nettoempfänger weisen hingegen eine starke Präferenz für eine Einigung in den MFR-Verhandlungen auf und sind bisweilen von großen europäischen Transferzahlungen abhängig.

Im Gegensatz zu früheren Ansätzen (Bache 1998; Moravcsik 1998; Mark A. Pollack 1995) sollen die komplexen Entscheidungsverfahren in dem Mehrebenensystem der EU in dieser Arbeit aber nicht auf eine intergouvernementale Perspektive reduziert werden. Bis in die 2000er-Jahre waren Untersuchungen über die Strukturfondsreformen häufig in eine Debatte zwischen Intergovernmentalisten und Supranationalisten eingebettet (Bachtler und Mendez 2007; Bachtler, Mendez und Wislade 2016; Boyle 2006). Im Zentrum des Erkenntnisinteresses stand dann die Frage, welche Akteure den Integrationsprozess dominieren. Eine einseitige Betonung der strategischen Interaktion zwischen den Mitgliedsstaaten verengt allerdings den Blick für die Wechselwirkung zwischen verschiedenen Interaktionsmodi. Daher liegt dieser Arbeit die Annahme zugrunde, dass Entscheidungsverfahren in der EU gleichzeitig von unterschiedlichen Interaktionstypen geprägt sind. Dabei kann ein Interaktionstyp jeweils nur einen Teilprozess der Entscheidungsverfahren beschreiben (Scharpf 2001). Dennoch bietet die Theorie des liberalen Intergovernmentalismus wertvolle Werkzeuge, um die Interaktionsmuster innerhalb des Politikfeldes der Haushaltspolitik zu charakterisieren, denn die Haushaltspolitik ist bis heute besonders stark von intergouvernementalen Verhandlungen geprägt und Paketlösungen bieten einen wichtigen Mechanismus für die Lösung von Verteilungskonflikten. Anhand von historischen Beispielen sollen die zentralen Dimensionen des Politikfeldes der Haushaltspolitik nachfolgend genauer dargestellt und zugleich ein Überblick über die Entstehungsgeschichte der Strukturfonds vermittelt werden.

2.3 Reformgeschichte der Paketlösungen

Die Geschichte der ESI-Fonds ist fast so lang wie die Geschichte der EU selbst. Bereits in den Verträgen von Rom aus dem Jahr 1957 hielten die Gründerstaaten ihr Bestreben fest, eine harmonische Entwicklung der Staaten und Regionen zu fördern und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete zu verringern (Vertrag von Rom, Präambel, Art. 2). Gleichwohl schafften die Mitgliedsstaaten mit den Verträgen von Rom noch keineswegs eine eigenständige

europäische Regionalpolitik oder dezidierte regionalpolitische Instrumente. Sie etablierten aber erste politische Instrumente, die unter anderem auch regionale Unterschiede in den Blick nahmen (Bachtler, Mendez und Wislade 2016, 30). Neben der europäischen Investmentbank und dem europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGL) wurde auch der ESF eingeführt (Mulder 1962). Dieser erste Strukturfonds zielte nach Art. 123 der Verträge von Rom darauf ab, „innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu fördern“. Er war zunächst nur mit geringen finanziellen Mitteln ausgestattet und nach Angaben einiger Beobachter nicht viel mehr als ein Lippenbekenntnis zu den Zielen der Verträge (Bache 1998, 35; Swift 1978, 12).

Tabelle 2 bietet einen Überblick über die weitere Reformgeschichte der ESI-Fonds. In der Tabelle wird deutlich, dass die Mitgliedsstaaten erst gegen Anfang der 1970er-Jahre die gemeinsamen regionalpolitischen Instrumente weiter ausbauten. Gewiss hatten die Kommission und das EP Anfang der 1960er-Jahre einige Initiativen unternommen, um die Debatte für eine gemeinsame europäische Regionalpolitik voranzutreiben. Im Jahr 1961 organisierte die Kommission beispielsweise eine Konferenz über regionale Wirtschaftspolitik (Europäische Kommission 1961), die Anlass für die Formierung von Arbeitsgruppen (Brinkhorst 1965, 12-13) sowie für die Veröffentlichung einiger einflussreicher Publikationen (Europäische Kommission 1965) zu dem Thema gab¹⁰. Das EP unterstützte die Bestrebungen der Kommission durch mehrere Resolutionen (Brinkhorst 1965, 10; Europäisches Parlament 1964, 114; 1959, 167). Aber die Mitgliedsstaaten widerstrebten zunächst diesen Vorstößen, weil sie nicht bereit waren, Kompetenzen über die nationale Regionalpolitik auf die europäische Ebene zu übertragen (Brunazzo 2016, 17). Die günstige wirtschaftliche Entwicklung in den ersten Jahren der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bestärkte die Mitgliedsstaaten in ihrem Glauben daran, dass die Liberalisierung des Außenhandels automatisch zu einer Angleichung des Wirtschaftsniveaus führen werde (Heinelt et al. 2005, 64). Ihr Vertrauen stützten die Mitgliedsstaaten zusätzlich in öffentliche Investmentbanken und deren Kapazitäten das Wachstum in benachteiligten Regionen anzukurbeln (Manzella und Mendez 2009). Der Ausgleichsgedanke allein war für die Mitgliedsstaaten folglich keine hinreichende Bedingung für den Ausbau gemeinsamer regionalpolitischer Instrumente.

¹⁰ Die Kommission signalisierte außerdem ihren Einsatz für dieses Thema, indem sie im Zuge der Fusion der hohen Behörde der EGKS und den Kommissionen von EWG und Euratom im Jahr 1967 eine Generaldirektion für Regionalpolitik (DG XVI) etablierte und in einem Memorandum regionalpolitische Strategien entwarf (Bache 1998, 35-36; Europäische Kommission 1969).

Einführung in die Haushaltspolitik

Jahr	Zentrale Reformen der ESI-Fonds
1958	Verträge von Rom: <ul style="list-style-type: none"> • Gründung des ESF • Festlegung eines jährlichen Haushaltsverfahrens in den Finanzvorschriften
1972	1. Reform des ESF <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des Budgets • Ausweitung der Förderung auf private Träger
1975	Einrichtung des EFRE: <ul style="list-style-type: none"> • Probezeit von drei Jahren • Haushalt von 1,3 Milliarden ERE finanziert • Mittelverteilung nach Quotensystem • Einrichtung eines Ausschusses für Regionalpolitik in der Kommission zur Bewilligung nationaler Programme
1979	1. Reform des EFRE: <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des Budgets um 50 % (Brunazzo 2016, 20) • Einführung einer quotenfreien Sektion
1983	2. Reform des ESF: <ul style="list-style-type: none"> • Fokussierung auf Maßnahmen zugunsten der Jugendbeschäftigung • Konzentration auf benachteiligte Regionen
1985	3. Reform des EFRE: <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des Budgets • Ablösung des Quotensystems durch Ober- und Unterspannen
1988	Delors I Paket – Geburtsstunde der Kohäsionspolitik: <ul style="list-style-type: none"> • Beschluss der Finanziellen Vorausschau 1988-1993 • Erhöhung des Budgets auf 30,7 % des gesamten EU-Haushaltes (Brunazzo 2016, 22) • Gemeinsames Gesetzespaket für Struktur- und Kohäsionsfonds • Festlegung der regulativen Prinzipien
1993	Delors II Paket – Die zweite Gesamtreform der Kohäsionspolitik: <ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Vorausschau 1994-1999 • Gründung des Kohäsionsfonds
1999	Die dritte Gesamtreform der Kohäsionspolitik <ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Vorausschau 2000-2006 • Renationalisierung der Mittelverwaltung • Erstmals leichte Reduzierung des Budgets • Unterstützung der osteuropäischen Beitrittskandidaten
2006	Die vierte Gesamtreform der Kohäsionspolitik <ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Vorausschau 2007-2013 • Neuausrichtung der Ziele auf Lissabon-Agenda
2013	Die fünfte Gesamtreform der Kohäsionspolitik <ul style="list-style-type: none"> • MFR 2014-2020 • Ausrichtung der Ziele auf Europa2020 • Verbindung der Programmierung mit dem Europäischen Semester • Einführung der ex-ante-Konditionalitäten • Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität auf alle ESI-Fonds
2021	Die sechste Gesamtreform der Kohäsionspolitik <ul style="list-style-type: none"> • MFR 2021-2027 und Next Generation EU • Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität • Einrichtung des Just Transition Fonds • Weiterentwicklung von grundlegenden Voraussetzungen und makroökonomischer Konditionalität

Tabelle 2: Überblick über zentrale Reformen der Kohäsionspolitik

Die Einführung des EFRE im Jahr 1975 stellte den ersten großen Schritt in Richtung einer gemeinsamen europäischen Regionalpolitik dar. Sie war das Ergebnis langwieriger Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten, die illustrieren, wie die ESI-Fonds als Kompensationsinstrument für materielle Nationalinteressen verwendet wurden. Der bevorstehende Beitritt von Großbritannien, Irland und Dänemark erhöhte den Druck zur Schaffung eines regionalen Fonds, da mit der Erweiterung ein Auseinanderklaffen der regionalen Ungleichheiten drohte¹¹. Unter den sechs Gründungsmitgliedern überwog jedoch zunächst eine kritische Haltung gegenüber solch einem Fonds (Talbot 1977, 169). Unter den Beitrittskandidaten entwickelte sich dagegen neben Irland insbesondere Großbritannien zum größten Fürsprecher dieser Initiative (Wallace 1983, 91). Benachteiligte Regionen in Großbritannien waren hauptsächlich von einer rückläufigen industriellen Entwicklung betroffen und konnten daher kaum von der landwirtschaftlichen Förderung EAGL profitieren. Vor diesem Hintergrund mehrten sich in der öffentlichen Debatte kritische Stimmen, die den Nutzen Großbritanniens an der europäischen Integration anzweifelten (Bache 1998, 44). Das Vereinigte Königreich pochte deshalb auf einen Regionalfonds, um seinen Anteil aus den EG-Zahlungen zu maximieren (Talbot 1977, 241-45).

Auf Aufforderung der Mitgliedsstaaten legte die Kommission im Mai 1973 im Thomson-Report erste Richtlinien für die Gesetzesvorschläge zu einem Regionalfonds vor und veröffentlichte im Juli 1973 formale Vorschläge für einen Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, der bis zum 31. Dezember 1973 in Kraft treten sollten (McCaffer 1979). Der Jom-Kippur-Krieg und die erste Ölpreiskrise überschatteten die Debatte um den EFRE jedoch zunächst und führten zu einem Stillstand in den Verhandlungen (Talbot 1977, 216). Verlängert wurden die Verzögerungen auch durch einen Regierungswechsel in Großbritannien. Im März 1974 wurde die konservative Regierung unter Edward Heath von einer Minderheitsregierung der Labour Party abgelöst. Labour maß dem europäischen Regionalfonds nur eine geringe Bedeutung bei und minderte den britischen Einfluss bei der Entscheidungsfindung (Wallace 1983, 93). Ohne den politischen Druck Großbritanniens schwand die Aussicht auf eine Einigung zunehmend. Italien und Irland sahen sich zu einer drastischen Taktik gezwungen, um ein erfolgreiches Ende der

¹¹ Die historische Einigung der sechs Gründungsstaaten auf der Gipfelkonferenz von Den Haag 1969 zur Vertiefung und Erweiterung der EG trug zusätzlich dazu bei, dass die Bestrebungen für einen europäischen Regionalfond ab den 1970er-Jahren vermehrt auf die Agenda der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten gelangte (Bachtler, Mendez und Wislade 2016, 32). Im Rahmen der politischen Bemühungen um die Schaffung einer Währungsunion legte der luxemburgische Premierminister Pierre Werner im Jahr 1970 den Werner-Bericht vor, der einen Dreistufenplan zur Schaffung der Währungsunion bis 1980 aufzeigte. In dem Plan betonte Werner, dass die wirtschaftliche Integration regionale Ungleichheiten verschärfen würde und forderte die Mitgliedsstaaten zur Kooperation in der Regionalpolitik auf (Werner 1970, 11).

Verhandlungen herbeizuführen. Sie drohten, das geplante Gipfeltreffen im Dezember 1974 zu sabotieren, falls die übrigen Mitgliedsstaaten sich nicht zu einem regionalen Fonds bekannten. Erst diese Drohung brachte den Durchbruch. Innerhalb von zwei Monaten einigten sich die Mitgliedsstaaten über ein Budget von 1,3 Milliarden Europäischen Rechnungseinheiten (ERE) (Brunazzo 2016) sowie über die Modalitäten des EFRE, der im Jahr 1975 zunächst für drei Jahre in Kraft trat (Wallace 1983, 93-94). Dieser lange Weg zur Einigung war beherrscht von zähen Verhandlungen zwischen Mitgliedsstaaten. Die Interessenslagen der neun Mitgliedsländer richtete sich strikt nach ihren materiellen Kosten-Nutzen-Kalkülen. Der Ministerrat traf alle zentralen Entscheidungen auf Gipfeltreffen, während die Kommission, das EP und regionale Behörden über geringe Einflussmöglichkeiten verfügten.

Die Kontrolle über die europäischen Fördergelder blieb bis in die späten 1980er-Jahre ebenfalls größtenteils in nationaler Hand. In jährlichen Quoten verhandelten die Mitgliedsstaaten die Verteilung der Fördergelder und verwendeten die Fonds „exclusively to part-finance national regional policies in development areas designated by the member states“ (Wishlade 1996, 32). Dies lag auch daran, dass der EFRE zunächst lediglich 5 % des gemeinsamen Haushaltes ausmachte. Besonders für die sechs Nettozahler war die Summe der Zahlungen aus der EG damit im Vergleich zur nationalen Regionalförderung zu vernachlässigen. Deutschland erhielt zum Beispiel lediglich 8,4 % der EFRE-Förderung. Damit finanzierte es vorrangig solche Projekte, die bereits im Rahmen der deutschen Regionalpolitik, der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA), bewilligt worden waren (Anderson 1996, 169). Selbst in Großbritannien, das sich stark für die Förderung seiner benachteiligten Regionen eingesetzt hatte, erhielten die regionalen Behörden durch den EFRE keine zusätzlichen Mittel. Stattdessen wurden nationale Zahlungen durch europäische Fördergelder ersetzt (Bache 1998, 49). Die Verwaltung über die Fonds lag also weitestgehend bei den nationalen Regierungen, die Projekte entwarfen und Kontroll-Ausschüsse besetzten. Regionale Akteure und die Kommission hatten dagegen nur geringe Möglichkeiten, an der Gestaltung der Implementation aktiv mitzuwirken.

In dieser Phase lassen sich die europäischen Fördergelder also tatsächlich als bloßes *side payment* charakterisieren, die aus den intergouvernementalen Verhandlungen resultieren. Die Strukturfonds sind hier nur eine Funktion der Haushaltspolitik und noch nicht in einem eigenständigen Politikfeld eingebettet. Kleinere EFRE-Reformen in den Jahren 1979 in 1984 erhöhten das Budget und den Handlungsspielraum für die Kommission in einem geringen Maße und trugen so bereits zu einer „partielle[n] Abkopplung der EG-Regionalpolitik von der

ausschließlichen Unterstützung der nationalen Politik“ bei (Axt 2000, 59). Ein radikaler Wandel trat jedoch erst mit der Strukturfondsreform von 1988 ein.

Die Strukturfondsreform im Jahr 1988 wird auch als die Geburtsstunde der Kohäsionspolitik bezeichnet (Brunazzo 2016, 22). Impulse für eine Generalüberholung der Strukturfonds gewann die EG aus den Beitritten von Griechenland im Jahr 1981 sowie von Portugal und Spanien im Jahr 1986. Durch die Süderweiterung vergrößerten sich die regionalen Ungleichheiten innerhalb der EG erheblich. So verdoppelte alleine der Beitritt von Spanien und Portugal den Anteil der Personen innerhalb der EG, der in einer Region mit einem Pro-Kopf-BIP von unter 25 % des EG-Durchschnitts lebte (Europäische Kommission 1987, 17). Außerdem hatte die EG mit dem Erlass der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) die Vertragsgrundlage für eine gemeinsame Regionalpolitik gestärkt. Die EEA verankerte eine kohäsionspolitische Zielsetzung im EG-Vertrag und ordnete die drei Strukturfonds (EFRE; ESF, EAGL) diesem gemeinsamen Ziel unter.

Vor diesem Hintergrund beschloss der Europäische Rat im Jahr 1988 das Delors-I-Paket. Dieses Paket umfasste unter anderem die erste finanzielle Vorausschau der EG, also den Vorläufer des jetzigen MFR. Die Mitgliedsstaaten stellten einen gemeinsamen Haushaltsplan für die fünfjährige Periode zwischen 1988 bis 1992 auf. Dabei beschlossen sie eine Erhöhung der finanziellen Mittel für die Strukturfonds von 16,7 % des gesamten EU-Haushaltes (5,9 Milliarden Euro) im Jahr 1987 auf 31,4 % (18,4 Milliarden Euro) im Jahr 1992 (Mrak, Richter und Szemlér 2015). Ein weiteres wichtiges Element des Delors I-Pakets war eine Reform des regulativen Rahmens der ESI-Fonds. Die EWG verabschiedete hierzu ein komplexes Gesetzespaket von insgesamt fünf Verordnungen, die eine Rahmenverordnung und vier fonds-spezifische Durchführungsverordnungen beinhaltete. Die Rahmenverordnung wurde von den Regierungschefs und -chefinnen im Rat verhandelt und führte gemeinsame Grundsätze für die Organisation der drei Strukturfonds ein. Die Verwaltung der Fonds basiert seitdem auf den vier Prinzipien: Konzentration, Programmierung, Zusätzlichkeit, Partnerschaft:

- Nach dem Prinzip der Konzentration soll sich die EU-Förderung auf die ärmsten Regionen und Länder sowie auf Hauptwachstumsschwerpunkte konzentrieren.
- Mit dem Prinzip der Programmierung verpflichten sich die Mitgliedsstaaten, die EU-Förderung in mehrjährige Programme zu investieren, die sich an den europäischen Zielen und Prioritäten orientieren.

- Das Prinzip der Zusätzlichkeit besagt, dass die europäischen Fördergelder in Ergänzung zu nationalen Ausgaben verwendet werden müssen und nicht zu einer Reduktion von nationalen öffentlichen Ausgaben führen dürfen.
- Das Prinzip der Partnerschaft soll sicherstellen, dass europäische, regionale und lokale Behörden sowie Sozialpartner und zivilgesellschaftliche Organisation in alle Phasen der Programmplanung miteinbezogen werden (Europäische Kommission).

Die vier Prinzipien schaffen die Rahmenbedingungen für eine eigenständige europäische Kohäsionspolitik, die nicht mehr lediglich als zwischenstaatliche Transferzahlung fungiert.

Während sich die Reform von 1975 noch durch eine intergouvernementale Analyse der zwischenstaatlichen Verteilungskämpfe hinreichend erklären ließ, trat bei der Reform von 1988 eine zweidimensionale Verhandlungsstruktur zutage. So weisen die 1988-Verhandlungen sowohl eine finanzielle Dimension als auch eine regulative Dimension auf. Die finanzielle Dimension bezieht sich auf die Verteilung der Kosten und Zuweisungen der ESI-Fonds zwischen den Mitgliedsstaaten. Die regulative Dimension bezieht sich auf Verteilung von Kompetenzen bei der politischen Steuerung der Kohäsionspolitik.

Bereits in dieser frühen Literatur wurde deutlich, dass das Machtverhältnis zwischen nationaler und supranationaler Ebene in den beiden Dimensionen unterschiedlich verteilt ist. Die Mitgliedsstaaten dominieren die finanzielle Dimension, während die Kommission ihre Kompetenzen über die Verwaltung der Fonds strategisch ausweitet (Hooghe 1996b, 100; Sutcliffe 2000). Da durch die 1988-Reform eine Konsolidierung der Kohäsionspolitik als eigenständiges Politikfeld vorangetrieben wurde, lässt sich die Reform der Strukturfonds nicht mehr durch einen einseitigen Fokus auf die finanziellen Haushaltsverhandlungen verstehen.

Unbestritten bleibt jedoch, dass innerhalb der Haushaltspolitik weiterhin zwischenstaatliche Verhandlungen vorherrschen. Auch in der Reform von 1988 waren die Budgetverhandlungen von dieser Interaktionsform gekennzeichnet und Paketlösungen ein zentraler Mechanismus, um eine Einigung zu ermöglichen. Die Erhöhung des Budgets für die Strukturfonds war an die Vollendung des europäischen Binnenmarktes gekoppelt. In der EG herrschte ein Bewusstsein, dass die Gewinne der wirtschaftlichen Integration zunächst vor allem den zentralen Regionen der EG zugutekommen würden, während sich der verschärfte internationale Wettbewerb für periphere Regionen als hohes Risiko darstellen würde (Iain Begg und Mayes 1993, 151). Da sich die regionalen Unterschiede in der EG durch den Beitritt der ärmeren südlichen Länder deutlich verschärfte, wuchs auch der Druck, die gemeinsamen regionalpolitischen Instrumente zu stärken. Die zwischenstaatliche Einigung auf die Anhebung der Strukturfondszahlungen

stellt vor diesem Hintergrund ein *side payment* der reicheren Mitgliedsstaaten an die peripheren südlichen Mitgliedsstaaten dar. Durch die finanziellen Ausgleichszahlungen konnten die zentralen Länder die politische Unterstützung für die Vollendung des Binnenmarktes sicherstellen (Sutcliffe 1995, 11).

Ähnliche Dynamiken zeichneten sich auch in nachfolgenden Haushaltsverhandlungen um die finanzielle Dimension der Strukturfonds ab. So wurde auch die nächste große Reform der Strukturpolitik, die Einführung des Kohäsionsfonds, als Paketlösung zur Verabschiedung des Vertrags von Maastricht vorgenommen. Unter der Führung der spanischen Regierung lehnten Spanien, Portugal, Griechenland und Irland es im Dezember 1991 ab, den Vertrag von Maastricht zur Verwirklichung der Währungsunion zu unterzeichnen, solange sie nicht im Gegenzug weitere Finanzmittel erhalten würden und das Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in den Vertrag aufgenommen würde (Heinelt et al. 2005, 111). Der damalige deutsche Bundeskanzler, Helmut Kohl, setzte sich im Gegensatz zu den anderen widerstrebenden Nettozahlern für einen Kompromiss ein, um ein Scheitern des Vertrages zu verhindern (Axt 2000, 67-68). Die Mitgliedsstaaten einigten sich schließlich darauf, die Bedeutung der Kohäsionspolitik im Vertrag zu bekräftigen und bis spätestens 1993 einen Kohäsionsfonds zu schaffen, der zur Förderung in den „Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur“ (Art. 130 EGV) beitragen sollte. Um die Interessenskonflikte zwischen den Mitgliedsstaaten bei der finanziellen Ausgestaltung des Kohäsionsfonds zu überwinden, war jedoch eine zweite Paketlösung notwendig. Für das Delors II Paket für die Förderperiode 1994-1999 konnte Spanien mit der Drohung, die Beitrittsverhandlungen für Österreich, Schweden, Finnland und Norwegen zu blockieren, eine Doppelung der Strukturfondsgelder durchsetzen (Mark A. Pollack 1995, 369). Um sicherzustellen, dass das neue Förderinstrument des Kohäsionsfonds ausschließlich Spanien, Griechenland, Portugal und Irland zugutekommt, wird er anders als die übrigen Strukturfonds nicht auf einer regionalen Basis verteilt. Stattdessen richtet sich der Kohäsionsfonds an Mitgliedsstaaten mit einem Pro-Kopf-BNE von weniger als 90 % des EG-Durchschnitts (EG 1164/94, Art. 2).

Mit der Einführung des Kohäsionsfonds im Jahr 1994 wurde der Vorläufer für die heutige makroökonomische Konditionalität geschaffen. Wie oben dargestellt, war der Kohäsionsfonds unmittelbar an die Verabschiedung des Vertrages von Maastricht gekoppelt. Er sollte die sozialen Kosten und Risiken der benachteiligten Länder für die gemeinsame Währung kompensieren. Aufgrund dieser engen Kopplung zwischen Kohäsionsfonds und der WWU wurde der Fonds aber auch als ein Hebel für die Erfüllung der Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages,

also Preisstabilität, Haushaltsdisziplin, niedriges Zinsniveau und Währungsstabilität, verwendet. So sollten die Empfängerstaaten ein übermäßiges öffentliches Defizit vermeiden und mussten dem Rat ein Konvergenzprogramm vorlegen (EG 1164/94). Darüber hinaus erlaubte die makroökonomische Konditionalität dem Rat, Verpflichtungsermächtigungen für ein Empfängerland einzustellen, in dem ein übermäßiges öffentliches Defizit besteht. Verpflichtungen konnten dann ausgesetzt werden, wenn der Rat ein übermäßiges Defizit feststellte und das Defizit nach Ablauf einer Frist von einem Jahr noch nicht behoben wurde (EG 1164/94, Art. 6).

Diese frühe Form der heutigen makroökonomischen Konditionalität kreierte somit eines der ersten harten europäischen Sanktionsinstrumente, um Haushaltsdisziplin durchzusetzen. Der SWP, der weitere Sanktionen für ein übermäßiges Defizit einrichtete, trat erst drei Jahre später im Juni 1997 in Kraft. Allerdings war der Anwendungsbereich dieser Konditionalität zunächst noch auf den Kohäsionsfonds beschränkt. Da beim Kohäsionsfonds nur Mitgliedsstaaten mit einem Pro-Kopf-BNE von weniger als 90 % des EG-Durchschnitts förderberechtigt sind, kann diese erste makroökonomische Konditionalität auch nur auf diese Länder angewendet werden. Im Jahr 1994 war sie also beispielsweise nur auf Spanien, Griechenland, Portugal und Irland anwendbar. Nach der Osterweiterung verlagerte sich der Anwendungsbereich der makroökonomischen Konditionalität auf die osteuropäischen Mitgliedsstaaten. Außerdem konnten nur Verpflichtungsermächtigungen aus dem Kohäsionsfonds suspendiert werden. Zahlungsermächtigungen aus dem Kohäsionsfonds sowie Fördergelder aus dem ESF oder dem EFRE waren von der Konditionalität noch nicht betroffen.

Der historische Überblick über die Geschichte der Haushaltspolitik verortet den Ursprung der ESI-Fonds in den zwischenstaatlichen Verhandlungen um nationale Nettobeiträge und Ausgleichszahlungen. Zunächst repräsentierten die Fördermittel lediglich nationale Transferzahlungen. Erst mit der Strukturfondsreform von 1988 etablierte sich um die Verwaltung der ESI-Fonds ein eigenständiges Politikfeld. Auch wenn die regulative Dimension in einer funktional differenzierten Arena ausgelagert ist, wird die finanzielle Dimension der ESI-Fonds noch heute von zwischenstaatlichen Verhandlungen um nationale Nettopositionen geprägt. Das folgende Kapitel synthetisiert die wichtigsten Merkmale der heutigen Haushaltspolitik.

2.4 Merkmale der Haushaltspolitik

Die Reformgeschichte der Strukturfonds kann aus der Perspektive der Haushaltspolitik als eine Geschichte von zwischenstaatlichen Verhandlungen über Kompensationszahlungen für die Kosten der vertieften wirtschaftlichen Integration beschrieben werden. Das Politikfeld der

Haushaltspolitik weist spezifische Problembezüge, Akteure, Institutionen und Leitbilder auf. Der Problembezug der Haushaltspolitik dreht sich um die Verteilung der Kosten der europäischen Integration zwischen den Mitgliedsstaaten. Im engen Sinne sind damit die Finanztransfers über den EU-Haushalt gemeint. In einem weiteren Sinne bezieht sich die Haushaltspolitik auch auf die zwischenstaatliche Kompensation für die ungleiche Verteilung der allgemeinen Kosten und Nutzen, die die Mitgliedsstaaten aus der europäischen Integration ziehen. Wie oben beschrieben, ergibt sich die Akzeptanz von ungleichen Nettopositionen immer erst im Zusammenhang mit dieser allgemeinen Lastenverteilung. Somit steht der Problembezug der Haushaltspolitik in einem engen Zusammenhang mit den jeweils wichtigsten politischen Themen der Zeit, wie zum Beispiel der Einigung zum Vertrag von Maastricht für die Förderperiode 1993-1999, der Osterweiterung für die Periode 2006-2013, der Wirtschafts- und Finanzkrise beim MFR 2014-2020 oder der Corona-Krise beim MFR 2021-2027.

Die Institutionen der Haushaltspolitik beruhen unter anderem auf dem Entscheidungsverfahren zum MFR, der vormals als finanzielle Vorausschau bekannt war¹². Es stellt das zentrale Verfahren für die europäische Finanzplanung dar, weil der MFR die Struktur und die politischen Prioritäten des EU-Haushaltes für mehrere Jahre vorgibt (P. Becker 2014, 10). Im MFR werden die Obergrenzen des EU-Haushaltes für eine fünf- bis siebenjährige Periode festgelegt und die Mittel über die verschiedenen Haushaltsposten verteilt. Mit dem Delors-I-Paket im Jahr 1988 einigte sich die EG erstmals auf diese Art der mittelfristigen Finanzplanung. Der MFR wird in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet¹³. Dabei entscheidet der Rat „einstimmig nach Zustimmung des EPs, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird“ (AEUV, Art. 312). Dieses Entscheidungsverfahren untermauert folglich die Dominanz des intergouvernementalen Verhandlungsmodus. Gleichzeitig räumt es der Kommission über das Vorschlagsrecht und dem EP über das Veto-Recht jeweils ein moderates Mitbestimmungsrecht ein.

In den Mitgliedsstaaten sind die Akteure der höchsten politischen Ebene mit den MFR-Verhandlungen betraut, da sich die Haushaltsverhandlungen mit allgemeinen Angelegenheiten der EU von hoher politischer Relevanz befassen. Der vorangegangene Überblick über die frühe Reformgeschichte der Haushaltsverhandlungen zeigt, dass zentrale Einigungen häufig auf Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs und -chefinnen zustande gekommen sind. Bis

¹² Neben dem MFR beruht die Haushaltspolitik auch auf dem Jahreshaushalt der EU und dem Eigenmittelbeschluss, der das Gesamtvolumen der Ausgaben definiert.

¹³ Bis zum Lissabon-Vertrag wurde die damals so genannte finanzielle Vorausschau lediglich informell zwischen Kommission, Rat und EP über eine interinstitutionelle Vereinbarung verhandelt. Im Jahr 2009 wurde dieses Instrument zur mehrjährigen Haushaltsplanung mit dem Vertrag von Lissabon unter der neuen Bezeichnung „MFR“ primärrechtlich verankert.

heute werden die entscheidenden Kompromisse für die MFR-Verhandlungen meist auf Tagungen des Europäischen Rates getroffen. Der Rat der Europäischen Union nimmt somit eine aktive und leitende Rolle während des politischen Entscheidungsprozesses ein. Im Rat der Europäischen Union ist die Ratsformation des RfAA für den MFR zuständig. Das bedeutet, dass die Außen- und Europaministerien die Federführung für die finanziellen Verhandlungen innehaben. Zudem nehmen die Finanzministerien eine einflussreiche Rolle in den Mitgliedsstaaten ein. In der Kommission leitet DG Haushalt die Verhandlung in enger Kooperation mit dem Generalsekretariat. Im EP ist der Haushaltsausschuss federführend. Für die Strukturfondsreform von 2013 wurde darüber hinaus der SURE-Ausschuss für eine gesonderte Debatte über den MFR eingerichtet. Die hohe Politisierung der Haushaltsverhandlung und das Einstimmigkeitserfordernis zwischen den Staats- und Regierungschefs und -chefinnen begünstigen einen Interaktionsmodus der zwischenstaatlichen Verhandlungen.

Auch die Leitbilder der Haushaltspolitik orientieren sich, wie oben beschrieben, an einer utilitaristischen Abwägung der nationalstaatlichen Kosten und Nutzen. Die Mitgliedsstaaten orientieren ihre Interessen vorrangig an einer Nettosalenlogik. Die nationale Nettoposition dient den Regierungen als Indikator für den Erfolg bei den MFR-Verhandlungen. Im Gegensatz zu den eigentlich diffusen und kaum bezifferbaren Integrationseffekten lassen sich Nettopositionen in einer einfachen Kennzahl zusammenfassen und öffentlichkeitswirksam kommunizieren. Darüber hinaus soll der EU-Haushalt zur Kompensation für die ungleiche Verteilung der allgemeinen Integrationsgewinne zwischen begünstigten und benachteiligten Regionen beitragen. Der historische Überblick macht deutlich, dass die Bereitschaft, finanzielle Lasten zu übernehmen jedoch stets an die Bedingung einer vertieften wirtschaftlichen Integration gekoppelt ist. Die Strukturfonds nehmen in diesem Kontext lediglich die Funktion einer zwischenstaatlichen Transferzahlung oder eines *side payments* ein. Sie ermöglichen in den Verhandlungen das Schnüren von Paketlösungen, um Blockaden zu überwinden und Integrationsfortschritte zu erzielen. Intrinsische Zielsetzungen der Kohäsionspolitik, also beispielsweise regulative Prinzipien, spielen in diesem Kontext nur eine untergeordnete Rolle.

Zusammenfassung

Zusammenfassend stellen die Verteilungskonflikte zwischen den Mitgliedsstaaten das zentrale strukturbildende Element der Haushaltspolitik dar. Schon seit den Verträgen von Rom finden die finanziellen Verhandlungen auf der höchsten politischen Ebene zwischen den Staats- und Regierungschefs und -chefinnen statt. Heute sind die politischen Entscheidungsprozesse für die Haushaltspolitik und für die Kohäsionspolitik in zwei unterschiedlichen Politikarenen

angesiedelt. Die siebenjährige Finanzplanung für den EU-Haushalt verhandeln die Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen im Rahmen des MFR. In offensichtlicher Weise ist die Höhe der Haushaltszuweisungen an die ESI-Fonds dabei entscheidend für die Reichweite, die politische Salienz sowie die Gestaltungsmöglichkeiten der Kohäsionspolitik. Die mehrjährige Finanzplanung stellt eine konsistente Politisierung dieses Problembereiches sicher und strukturiert die Verhandlungen. Paketlösungen stellen den wichtigsten Mechanismus zur Erzielung einer Einigung zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern dar. Dabei werden die finanziellen Verhandlungen vor allem an umfassendere Bemühungen um eine Vertiefung der wirtschaftlichen Integration oder an die Erweiterung der EU gekoppelt. So war nach Becker (2014, 324) stets allen Beteiligten klar, dass diese beiden Elemente „grundsätzlich zusammen gehörten und das Eine nicht ohne das Andere zu erreichen war“.

Die Haushaltspolitik grenzt sich deutlich von der regulativen Dimension der Kohäsionspolitik ab. Der Interaktionsmodus der zwischenstaatlichen Verhandlungen erlaubt schließlich kaum eine detaillierte Auseinandersetzung mit den technischen Details der Implementation und den regulativen Prinzipien der Kohäsionspolitik. Die Verhandlungen über das Regelwerk der Kohäsionspolitik, die sogenannten Gemeinsamen Bestimmungen, finden in einer getrennten Politikarena statt. Genau wie der MFR werden auch die Gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds für jede siebenjährige Förderperiode neu verhandelt. Die beiden Verhandlungen sind theoretisch autonom, stehen in der Praxis aber in einer engen Abhängigkeit. Das enge Abhängigkeitsverhältnis der beiden Politikbereiche liegt unter anderem darin begründet, dass die Kohäsionspolitik zunächst kein eigenständiges Politikfeld darstellte, sondern erst über einen langen kumulativen Politikprozess (Heinelt et al. 2005) aus der EU-Haushaltspolitik herausgewachsen ist. Dieser Ausgangspunkt für die Kohäsionspolitik erscheint kontraintuitiv. Der Erwartung nach würden sich Akteurskonstellationen zunächst um einen Problembezug formieren und anschließend konkrete politische Inhalte und Instrumente aushandeln. Die Genese der Kohäsionspolitik ist gewissermaßen andersherum verlaufen, wie Hooghe (1996b, 7) treffend zusammenfasst: „The budget came first, then came the policy“. So waren die ESI-Fonds zunächst lediglich ein *side payment*, um das politische Projekt der vertieften wirtschaftlichen Integration voranzutreiben (Hooghe 1996b, 7; Mark A. Pollack 1995). Erst die Verwaltung der Fördergelder führte zur Herausbildung einer spezialisierten Policy Community, die einen eigenen speziellen Sinn entwickelte.

Im nachfolgenden Kapitel sollen die zentralen Dimensionen des Politikfeldes der Kohäsionspolitik in Abgrenzung zur Haushaltspolitik dargestellt werden. Unter Rückgriff auf die Theorie

des Neofunktionalismus und des Konzeptes der Multilevel Governance werden dabei die dominanten Interaktionsmuster herausgearbeitet und zugleich ein Überblick über die Geschichte dieses Politikfeldes dargestellt.

3. Einführung in die Kohäsionspolitik

Die Kohäsionspolitik hat sich in einem langen kumulativen Politikprozess von der Haushaltspolitik abgelöst und als ein eigenständiges Politikfeld etabliert (Heinelt et al. 2005). Im voranstehenden Kapitel wurde bereits angedeutet, dass die Strukturfondsreform von 1988 üblicherweise als Geburtsstunde der Kohäsionspolitik gilt. Um diesen Integrationsfortschritt zu erklären, erweisen sich die oben beschriebenen Interaktionsmuster der zwischenstaatlichen Verhandlungen jedoch als unzureichend. Er wurde entscheidend vom strategischen Handeln nicht-staatlicher Akteure auf der europäischen und regionalen Ebene vorangetrieben. In der Literatur wird die Kohäsionspolitik auch als Paradebeispiel für ein System der Multilevel Governance aufgeführt (Marks 1993, 401). Im nachfolgenden Kapitel sollen diese charakteristischen Dimensionen und Interaktionsmuster des Politikfeldes aufgezeigt werden. Dabei werden die zentralen historischen Entwicklungen nachgezeichnet, um die Struktur dieses Handlungsfeldes zu illustrieren und einen Überblick über seine Genese zu vermitteln.

3.1 Auf dem Weg zu einer europäischen Regionalpolitik

Der Weg zu einer europäischen Regionalpolitik führt neben finanziellen Verhandlungen auch über die Schaffung regulativer Prinzipien. Aus einer neofunktionalistischen Perspektive lässt sich die Vergemeinschaftung der Regionalpolitik auf Spill-Over Effekte zurückführen. Bei einem Spill-Over Effekt kommt es durch vermehrte grenzüberschreitende Aktivitäten zunächst zu einer gemeinsamen europäischen Rechtsetzung. Nach der Formulierung von Welz und Engels (1993, 144), führt die Abgabe von Souveränität an die EU wiederum zu neuen „Erwartungen und Forderungen auf der Nachfrageseite, die entweder auf herkömmliche Weise gegenüber den nationalen Regierungen, oder – und genau hier setzt die Elitensozialisation ein – gegenüber dem neuen politischen Entscheidungszentrum geltend gemacht werden“. Politische Eliten, also Interessensgruppen oder Parteien, übertragen ihre Loyalität von der nationalen zur supranationalen Ebene und befördern so den Prozess der politischen Integration.

Während sich die europäische Integration aus Sicht des Neofunktionalismus aus einem funktionalen und politischen Spill-Over ergibt, betonen Supranationalisten in ihrer Weiterentwicklung dieser Theorietradition das intentionale Handeln von supranationalen Organisationen wie der Kommission (Sweet und Sandholtz 1997). In der Perspektive des Supranationalismus können sich internationale Regime, also beispielsweise einzelne Politikfelder in der EU, von einem intergouvernementalen zu einem supranationalen Regime entwickeln. Ein supranationales Regime zeichnet sich durch formalisierte und klare EU-Regeln, einen autonomen

Handlungsspielraum der EU-Organisationen und einflussreiche transnationale Interessensgruppen aus (Sweet und Sandholtz 1997, 305). Die supranationale Ebene eines Politikfeldes wird dann gestärkt, wenn vermehrte grenzüberschreitende Transaktionen zu einer erhöhten Nachfrage für gemeinsame Regelungen führen. Soziale Akteure handeln hier rational und richten ihre politischen Interessen an die Ebene, die ihnen bei der Verwirklichung ihrer Ziele hilft. Im Gegensatz zum liberalen Intergouvernementalismus, der supranationale Akteure als passive Agenten nationaler Interessen versteht, erwarten Supranationalisten auch von Kommission, EuGH und EP ein strategisches Handeln mit dem Ziel der jeweiligen Kompetenzmaximierung (Sweet und Sandholtz 1997, 314).

Das strategische Handeln supranationaler Akteure, allen voran der Kommission, stellt einen wichtigen Erklärungsfaktor für die Genese der Kohäsionspolitik dar. Bestrebungen der Kommission, eine gemeinsame Regionalpolitik zu etablieren, lassen sich bis in die frühesten Tage der EG zurückverfolgen (Boyle 2006, 34). Die Kommission vertrat die Auffassung, dass der Abbau von Handelsbarrieren die regionalen Unterschiede vergrößern und die harmonische Entwicklung des gemeinsamen Wirtschaftsraumes gefährden werde. Die vertiefte wirtschaftliche Integration mache daher eine verstärkte Kooperation in der Regionalpolitik erforderlich (Europäische Kommission 1968, 279). Neben diesem funktionalen Zusammenhang zwischen dem Binnenmarkt und einer gemeinsamen Regionalpolitik berief sich die Kommission auch auf einen politischen Spill-Over Effekt. Das EP und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss boten der transnationalen Interessensgemeinschaft eine Plattform und stützten die Ideen der Kommission (Boyle 2006, 40). Auf der anderen Seite bemängelten einige regionale Akteure, insbesondere regionale Mitte-Links Parteien, die Verschärfung wirtschaftlicher Ungleichheiten sowie mangelnde Einflussmöglichkeiten auf den Integrationsprozess (Hepburn 2016, 204). Vor diesem Hintergrund bot eine europäische Strukturpolitik der Kommission die Aussicht, regionale Akteure stärker an dem Integrationsprozess zu beteiligen. Der damalige Kommissionspräsident Jean Rey betonte daher die Wichtigkeit dieses Projektes:

„When Breton peasants or Walloon workers ask what the Community is doing for them, and criticize us, however unjustly, statistics and studies are no adequate answer. It is action that is needed. Regional policy in the Community must be what the heart is in the human organism. Just as the heart pumps blood to all parts of the body, regional policy should stimulate and nourish economic life in regions where it is weak or ailing.“ (Rey 1968, 10)

Die Verwaltung der Fonds blieb zwischen der Einführung des EFRE im Jahr 1975 und der Strukturfondsreform von 1988 zum größten Teil in der Hand der Mitgliedsstaaten. Sie behielten die Autorität über die Konzeptualisierung der Politikinhalte, während die Rolle der Kommission weitgehend auf Verwaltungsaufgaben beschränkt war. Das damalige Direktorat für

Regionalpolitik (DG XVI) war von den nationalen Regionalpolitiken isoliert und übernahm so zunächst einen „chequebook approach“ ohne Kooperationsmöglichkeiten in der Politikgestaltung (Hooghe 1996a, 102-03; 14).

Schon vor der Strukturfondsreform von 1988 gelang der Kommission aber zumindest eine inkrementelle Ausweitung der supranationalen Verwaltungskompetenzen über die Strukturfonds. Mit der EFRE-Reform im Jahr 1979 wurde beispielsweise eine nicht-quotengebundene Ausgabenrubrik geschaffen. Auch wenn diese zunächst mit geringen Finanzmitteln ausgestattet war, erlaubte sie der Kommission, Programme außerhalb der von den Nationalstaaten ausgewiesenen Regionen zu unterstützen. Die Reform ermöglichte es der Kommission außerdem, integrative Entwicklungsprogramme zu schaffen und regelmäßige Berichte mit strategischen Leitlinien zu verfassen. Durch die EFRE-Reform im Jahr 1984 wurden zusätzlich die integrierten Mittelmeerprogramme (IMP) eingerichtet und die Kommission erhielt die Möglichkeit, nationale Programme von gemeinschaftlichem Interesse zu finanzieren (Brunazzo 2016, 20). Diese inkrementellen Reformen verschafften der Kommission einen etwas größeren Handlungsspielraum in der Verwaltung der Fonds, obgleich sie die weitgehende Autorität der Nationalstaaten noch nicht auflösten. Die beiden Reformen waren vom politischen Aktivismus der Kommission im Agenda Setting und der politischen Mobilisierung angetrieben worden (Boyle 2006, 104-05, 38-39). Im Rückblick lassen sich diese Entwicklungsschritte jedoch lediglich als bescheidendes Experimentieren der Kommission bewerten, denn sie umfassten nur einen zu vernachlässigenden Anteil der Mittel (Tömmel 1992, 188).

Erst die Strukturfondsreform von 1988 ebnete den Weg für eine europäische Kohäsionspolitik. Wie im voranstehenden Kapitel bereits angedeutet, führt die prozessuale Genese des Politikfeldes zu einer zunehmenden Abkoppelung zwischen der finanziellen und der regulativen Dimension der Strukturfonds. Dass die Strukturfondsreform von 1988 im Gegensatz zu den früheren Reformen die Weichen für eine weitreichende Kompetenzübertragung stellen konnte, liegt vor allem an dem effektiven Agenda Setting und der wirksamen Mobilisierung der Kommission. Insbesondere der damalige Kommissionspräsident Jaques Delors nahm eine Schlüsselrolle bei der Reform ein. Delors erklärte schon zu Beginn seiner Präsidentschaft im Jahr 1985: „The Commission aims to reverse the trend towards treating these Funds as mere redistributive mechanisms“ (Europäische Kommission 1985, 4/85, p.15).

Für ihn war die Kohäsionspolitik das notwendige Gegenstück zur Marktliberalisierung. Daher maß er der strategischen Weiterentwicklung der Strukturfonds eine sehr hohe politische Priorität bei (Hepburn 2016, 205). Die Schwerpunktsetzung Delors spiegelt sich nicht zuletzt in der

Restrukturierung der Kommission im Jahr 1986 wider. Zuvor war DG XVI für die Verwaltung und Evaluierung der Strukturfonds verantwortlich. Nun schuf Delors aus einer Taskforce, die innerhalb von DG XVI für die Entwicklung der IMPs eingerichtet worden war, eine separate Generaldirektion, DG XXII. Die Hauptaufgabe dieser neuen Generaldirektion bestand darin, die Reform der Strukturfonds zu entwickeln und zu leiten (Hooghe 1996a, 105). Hooghe (1996a, 98) Untersuchung der 1988-Reform ergibt, dass die Gesetzesentwürfe von dieser DG in fast völliger Isolation von den nationalen Regierungen und den anderen Fonds entstanden sind¹⁴. Die Abgeschirmtheit erlaubte es den politischen Entscheidungsträgern und -trägerinnen den innovativen Ansatz der IMP aufzugreifen, obwohl sie weder dem politischen Mainstream auf europäischer Ebene noch auf nationaler Ebene entsprachen: „As one former senior civil servant of the task force put it, for the 1988 reform: ‘The opposition was total: the other funds, the member states, the public’“ (Hooghe 1996a, 101). So gelang es Delors anfängliche Widerstände aus DG XVI gegenüber den neuen Ideen zu unterdrücken.

Darüber hinaus verfolgte die Kommission mit der isolierten Erstellung der Gesetzesentwürfe und dem Timing der Veröffentlichung eine Überrumpelungsstrategie gegenüber dem Rat. Der Rat stellte für Delors eine große Herausforderung auf dem Weg zur Reform der Kohäsionspolitik dar, weil die Mitgliedsstaaten den Vorschlägen der Kommission einhellig skeptisch gegenüberstanden. Er vermied es daher zunächst, die Mitgliedsstaaten im Vorfeld über die Details zu informieren und konzentrierte sich im Dialog mit nationalen Regierungen stattdessen auf die groben Richtlinien und Ausrichtungen des Gesetzespaketes. Auf diese Weise nahm er den Mitgliedsstaaten die Zeit, Gegenargumente zu entwickeln (Boyle 2006, 148). Das Timing der Veröffentlichung der Vorschläge war strategisch darauf ausgerichtet, die Aufmerksamkeit der Mitgliedsstaaten von der regulativen Dimension auf die finanzielle Dimension zu lenken und den Kompetenztransfer in der Verwaltung der Struktur Gelder somit von den Haushaltsverhandlungen überschatten zu lassen. Für diesen Zweck brachte Delors die Gesetzesvorschläge für die Kohäsionspolitik erstmals als Teil eines Gesamtpaketes zum EU-Haushalt heraus. Die Verknüpfung der regulativen und finanziellen Dimensionen der EU-Ausgaben zu einem Gesamtpaket, das heute als Delors I bekannt ist, war bis dato beispiellos. Obgleich Delors ein großes Risiko mit dieser Strategie einging, führte sie schließlich zum gewünschten Erfolg: einer

¹⁴ Als Vorbild für die Reform dienten die integrierten Mittelmeerprogramme (IMP), bei denen die verschiedenen Strukturfonds nicht einzeln, sondern in einem integrierten Programm zur Anwendung kamen. Die IMPs berücksichtigten außerdem erste Prinzipien des heutigen Partnerschaftsansatzes, denn sie wurden im Rahmen von mehrjährigen Programmen und unter regionaler Beteiligung verwaltet (Hooghe 1996a, 97).

weitgehenden Vergemeinschaftung der Verwaltungskompetenzen über die europäischen Strukturfonds.

Mark A. Pollack (1995) stellt dieser neofunktionalistischen Lesart der Strukturfondsreform von 1988 eine intergouvernementale Perspektive gegenüber. Er führt die regulative Reform auf einen Präferenzwechsel der Mitgliedsstaaten im Zuge der Süderweiterung zurück. Von einer stärkeren supranationalen Kontrolle versprochen sich die Nettozahler eine effektive Mittelverwendung in den Empfängerländern. Durch die Einrichtung des Partnerschaftsprinzips bindet die EU allerdings auch regionale Akteure in die Mittelverwaltung ein. Diese Innovation läuft der Stärkung der supranationalen Kontrolle zuwider und lässt sich folglich nicht durch veränderte nationalstaatliche Interessen erklären. Dass die Kommission die entscheidenden Reformimpulse setzte, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass unter den Mitgliedsstaaten zunächst eine ablehnende Haltung gegenüber den Innovationsvorschlägen vorherrschte (Hooghe 1996a, 99; Tömmel 2016, 108). Anders als die haushaltspolitischen Verhandlungen über die nationalen Nettosalde ist die Genese der Kohäsionspolitik also weniger durch den Interaktionsmodus der zwischenstaatlichen Verhandlungen zu charakterisieren. Vielmehr konnte die Kommission auf der Basis eines Spill-Over Effektes zur Vergemeinschaftung der Verwaltungsstrukturen beitragen und ihren eigenen Kompetenzbereich durch strategisches Agenda Setting erweitern. Zusammenfassend erlangte die Kommission durch die 1988-Reform eine dominante Position in der regulativen Dimension der Kohäsionspolitik. Der damalige Kommissar für Regionalpolitik, Bruce Millan, beschrieb diese Position der Kommission:

“The extraordinary thing about the funds in many ways is how much was left in the hands of the Commission by the 1988 regulations and still by 1993. [...] It is not usual in the Community when you are dealing with huge sums of money like that, to have the Council of Ministers virtually excluded. The only time I had to do anything with the Council of Ministers was getting the revised Regulations through in 1993. I didn't have any other Regulations the whole time I was there. We didn't even have a Council of Ministers, we only had informal meetings with Ministers from time to time, not in every presidency, and these didn't make any decisions anyway.” Bruce Millan, Kommissar für Regionalpolitik, zitiert nach Sutcliffe (2000, 300)

Die Mobilisierung nicht-staatlicher Akteure ist ein Kernbestandteil der Strategie der Kommission. Wie oben dargestellt, wurden im Zuge der 1988-Reform vier Grundsätze der Kohäsionspolitik eingeführt, die einen Bruch mit dem nationalstaatlichen Monopol auf die Regionalpolitik markieren: 1) Konzentration, 2) Programmierung, 3) Zusätzlichkeit und 4) Partnerschaft. Insbesondere Letzteres stellte den staatszentrierten Ansatz des vorherigen Jahrzehnts infrage. Das Prinzip der Partnerschaft zielt auf eine „enge Konzertierung zwischen der Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und von ihm bezeichneten, auf nationaler, regionaler, lokaler

oder sonstiger Ebene zuständigen Behörden, wobei alle Parteien als Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen“ (2052/1988, Art. 4). Demnach sollten sowohl Kommission und nationale Regierungen als auch regionale und lokale Akteure in die Planung, Finanzierung, Begleitung und Evaluation der Fördergelder einbezogen werden. Mit dem Partnerschaftsprinzip wurde die Einbindung regionaler und lokaler Akteure oder sozialer Partner in die Verwaltung der Fonds institutionalisiert. Im nachfolgenden Abschnitt werden Struktur und Interaktionsmuster der Kohäsionspolitik unter Rückgriff auf die Konzepte Multilevel Governance und Netzwerk Governance konkretisiert.

3.2 Multilevel Governance und Network Governance

Die Literatur zur europäischen Integration deutet das Partnerschaftsprinzip als Indikator für die Entstehung eines Europas der Regionen, in denen Mitgliedsstaaten ihre Rolle als Gatekeeper zwischen regionaler und europäischer Ebene einbüßen (Marks 1993). Marks und Hooghe verstehen diese Mehrebenstruktur der Kohäsionspolitik als „leading edge“ eines Multilevel Governance Systems, in dem politische Akteure der supranationalen, nationalen, regionalen und lokalen Ebene räumlich übergreifende Policy-Netzwerke bilden (Marks 1993, 401-02). Mit ihrem einflussreichen Konzept der Multilevel Governance bauen sie auf den Annahmen neo-funktionalistischer Ansätze auf, wenden sich zugleich jedoch von der klaren Verortung supranationaler oder staatlicher Machtzentren ab (Marks, Hooghe und Blank 1996). Statt den Prozess der europäischen Integration als Zentralisierung aufzufassen, verstehen sie ihn als einen zentrifugalen Prozess. Entscheidungsbefugnisse der Mitgliedsstaaten werden dabei sowohl auf die supranationale als auch auf die regionale Ebene verlagert. Auf den verschiedenen Ebenen ergeben sich so mehrere umkämpfte Einflussphasen (Marks 1993, 402). Diese sind nicht ineinander verschachtelt, sondern miteinander verbunden. Regionale Akteure interagieren also nicht nur mit nationalen Akteuren, sondern stellen auch direkte Verbindungen zur europäischen Ebene her (Hooghe und Marks 2001, 4). Nach Hooghe und Marks hat das Partnerschaftsprinzip in der Kohäsionspolitik subnationalen Akteuren so formale Zutrittsmöglichkeiten zum europäischen Entscheidungsprozess geöffnet und den Weg für neue strategische Allianzen frei gemacht.

Das Konzept der Multilevel Governance hat eine Reihe an Autoren und Autorinnen dazu veranlasst, den Umbau von institutionellen Strukturen und Entscheidungsprozessen in der Kohäsionspolitik zu analysieren. Inwiefern die regionalen Akteure und sozialen Partner autonom gegenüber den Mitgliedsstaaten auftreten können, hängt maßgeblich von den nationalen territorialen Beziehungen ab. Viele Mitgliedsstaaten traten nach der Reform weiterhin als

Gatekeeper zwischen europäischen und innerstaatlichen Triebkräften auf (Anderson 1996; Balme und Jouve 1996). So steht die Kohäsionspolitik auf rechtlicher Ebene unter geteilter Mittelverwaltung. Das bedeutet, dass die Mitgliedsstaaten Programme durchführen, Mittel den Empfängern zuweisen und Verwaltungs- und Kontrollsysteme einrichten, während die Kommission eine Aufsichtsrolle übernimmt. Vor allem in föderalen Systemen wie Belgien und Deutschland können sich die regionalen Akteure einbringen. In zentral-organisierten Mitgliedsstaaten weisen die Regionen eine weniger aktive Rolle auf. Das gleiche gilt für die östlichen Mitgliedsstaaten während der 2000er-Jahre, deren Verwaltungsstrukturen noch nicht über die notwendigen Kapazitäten für die Beteiligung an der Programmierung der europäischen Fördergelder verfügten (Bache 2015; Bachtler und Mendez 2020, 243, 47; Marks 1996; Milio 2010).

Am Beispiel von Deutschland kann der Einfluss des Partnerschaftsprinzips auf die territorialen Beziehungen beispielhaft dargestellt werden. So wurde die Verwaltung für die europäischen Fördergelder in Deutschland größtenteils von den bereits existierenden Politiknetzwerken der deutschen Regionalpolitik, also der Gemeinschaftsaufgabe (GA), subsumiert. Im Rahmen der GA verhandelten die Bundesländer und die Bundesregierung die Verteilung der nationalen Fördergelder. Die Länder konnten dann auf der Basis von jährlichen Rahmenplänen ihre eigenen regionalen Förderprogramme durchführen (Anderson 1996, 166-67). Interventionen der Kommission beeinflussten die nationalen territorialen Beziehungen nur allmählich. Unter Verweis auf die gemeinsamen Wettbewerbsvorgaben reduzierte die Kommission etwa die durch die GA förderfähigen Gebiete sowie die Vergaberate von nationalen und föderalen Programmen.

Nach der Reform von 1988 konnte die Kommission darüber hinaus eigenständig förderberechtigte Regionen für die europäischen Fördergelder auswählen, die häufig nicht dem Förderbereich der GA entsprachen. Aufgrund des Prinzips der Zusätzlichkeit konnten die Strukturfonds nicht mehr länger zur Refinanzierung deutscher Förderprogramme verwendet werden. Die Zahlungen aus Brüssel störten somit zunehmend den Länder-Proporz und zwangen die Bundesregierung zu Ausgleichszahlungen (Anderson 1996, 170-71). Viele Landesvertreter und -vertreterinnen sahen in den europäischen Strukturfonds die Möglichkeit, zukünftige Verluste in der GA zu kompensieren und richteten ihre Lobbyaktivitäten vermehrt nach Brüssel. Zum Ärger der Bundesregierung eröffneten die westdeutschen Bundesländer in den 80er-Jahren etwa Vertretungen in Brüssel (Anderson 1996, 173). Nach der Wiedervereinigung Deutschlands ergab sich außerdem ein erhöhter Förderbedarf in den ostdeutschen Bundesländern. Die neuen Bundesländer wurden in die GA und die europäische Kohäsionspolitik integriert. Sie waren die einzigen deutschen Regionen, die als Höchstfördergebiete für die EU-Strukturfonds

(Ziel 1-Regionen) eingestuft wurden. Gemäß dem Partnerschaftsprinzip richtete die Kommission formale Verbindungen mit nationalen und ostdeutschen Landesvertretungen ein. Und auch die neuen Bundesländer förderten den direkten Kontakt mit Brüssel, indem sie Vertretungen nach Brüssel entsandten. Die tatsächliche Intensität der Verbindungen zwischen regionaler und supranationaler Ebene blieb jedoch zunächst hinter den Erwartungen der 1988 Reform zurück. Westdeutsche Bundesländer behielten starke Verbindungen zur nationalen Ebene bei und waren den hohen regulativen Anforderungen in der europäischen Kohäsionspolitik gegenüber skeptisch eingestellt. Die ostdeutschen Bundesländer hatten wiederum keine ausreichenden Kapazitäten, um strategische Verbindungen mit der Kommission herzustellen (Anderson 1996, 180).

Dieses Beispiel der territorialen Beziehungen in Deutschland illustriert, wie das Konzept der Multilevel Governance es erlaubt, Policy-Netzwerke innerhalb der Mitgliedsstaaten zu identifizieren und die vereinfachende Annahme der Staaten als „unitary actors“ zu dekonstruieren. Insbesondere am deutschen Fall zeigt sich nämlich schon früh eine innere Spaltung zwischen einer Nettosaldo-perspektive und einer Verwaltungsperspektive. So erzeugten die Verhandlungen für das Delors II-Paket der Förderperiode 1994-1997 beträchtliche Disruptionen für das nationale Politiknetzwerk und ermöglichten neue Allianzen für den Ausbau der europäischen Kohäsionspolitik. Auf der Seite der Bundesregierung sorgte der Kommissionsvorschlag zur Erhöhung des EU-Budgets für die Kritik einer unverhältnismäßigen finanziellen Belastung. Auf der Seite der neuen Bundesländer stieß der Vorschlag hingegen auf Empörung, weil diese sich gegenüber den anderen mediterranen Ziel-1 Regionen benachteiligt fühlten, die zusätzliche Förderung durch den neuen Kohäsionsfonds erhielten. Die Vertretungen der neuen Bundesländer starteten daraufhin eine eigenständige Kampagne, mit der sie vor der Bundesregierung, der Kommission und anderen Ziel-1 Regionen für eine höhere Förderfähigkeit von Regionen aus ehemaligen Ostblockstaaten warben (Anderson 1996, 181-83). Mit der Einrichtung einer eigenständigen europäischen Kohäsionspolitik verlief die zwischenstaatliche Konfliktlinie folglich nicht mehr trennscharf zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern. Vielmehr bildeten sich neue Interessensgruppen von innerstaatlichen Mittelempfängern heraus, die ihre Präferenzen in überregionalen Netzwerken zum Ausdruck bringen.

Die Strukturfondsreformen von 1993 und 1999 haben einige Autoren und Autorinnen dazu veranlasst, von einer Renationalisierung der Kohäsionspolitik zu sprechen (Allen 2000, 262-63; Bache 1998, 127; Peterson und Bomberg 1999, 171; Mark A. Pollack 1995). In der 1993-Reform lockerte die EU die Anforderungen an die Prinzipien der Konzentration und der

Zusätzlichkeit sowie an die Evaluierungssysteme. Sie schwächte außerdem die Gemeinschaftsinitiativen der Kommission (Bachtler und Mendez 2007, 538). Ähnliche Trends zur Abschwächung supranationaler Kontrollen setzen sich in der 1999-Reform fort. In dieser Reform reduzierte die EU das relative Budget der Kohäsionspolitik und schränkte die Förderfähigkeit ein (Hooghe und Marks 2001, 109). Außerdem wurden die offiziellen Verwaltungszuständigkeiten der Mitgliedsstaaten gestärkt (Bachtler und Mendez 2007, 551).

Kritiker und Kritikerinnen der Renationalisierungsthese behaupten, dass diese kleineren Zuständigkeitsverlagerungen die radikalen Änderungen der 1988-Reform nicht ins Wanken bringen (Marks 1996, 397; Sutcliffe 2000, 299). Bachtler und Mendez (2007, 556-57) zeigen beispielsweise, dass sich der Einfluss der Kommission auf die Verwaltung der Fonds nicht gemindert, sondern lediglich verschoben hat. Während der Förderperiode 1999-2006 richtete sich der Einflussbereich der Kommission mehr auf die Kontrolle der Programm-Outputs. Die Kontroverse um die Renationalisierung der Kohäsionspolitik macht deutlich, dass in diesem Politikfeld nicht der Konflikt zwischen Mitgliedsstaaten im Mittelpunkt von intergouvernementalen Verhandlungen strukturgebend ist, wie es bei dem Streit zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern der Fall ist. Vielmehr drehen sich die regulativen Verhandlungen um das Spannungsverhältnis zwischen supranationalen Kontrollmöglichkeiten und nationaler Autonomie bei der Verwendung der Fördergelder.

Auch wenn die spezifische Ausgestaltung der Mehrebenen-Verbindungen von verschiedenen Kontextfaktoren abhängt, ist die Implementierung der Kohäsionspolitik in der Literatur als ein exemplarischer Fall für ein Mehrebenennetzwerk bekannt (Hooghe und Marks 2001; Marks 1993). Allerdings macht die Forschung auch deutlich, dass sich die Einbindung subnationaler Akteure in der Implementationsphase nicht gleichermaßen im Gesetzgebungsprozess wiederfindet. Mit der Herausbildung von Policy-Netzwerken findet demnach auch eine Differenzierung der einzelnen Politikphasen in separate und lediglich lose gekoppelte Arenen statt (Benz 2000a; Benz und Eberlein 1999; Marks 1996; Milio 2010). Während der Implementation und Programmierung der Strukturfonds sind die Teilnahmemöglichkeiten von regionalen Akteuren und sozialen Partnern relativ stark ausgeprägt. Dafür verfügen diese Akteure in den Verhandlungen zur finanziellen und zur regulativen Dimension trotz ihrer vermehrten Lobby-Aktivitäten lediglich über eine beratende Funktion (Marks 1996, 390; Molle 2018, 3991). Die Literatur zur Multilevel Governance betrachtet dabei vor allem die Einbindung supranationaler und subnationaler in die europäischen Entscheidungsprozesse sowie die strategische Interaktion und

Koalitionsmöglichkeiten zwischen diesen Akteuren. Sie rückt damit die politische Struktur des europäischen Mehrebenensystems besonders in den Vordergrund (Benz 2007, 328).

Mit dem Partnerschaftsprinzip in der Kohäsionspolitik werden häufig nicht nur die Strukturmerkmale, sondern auch charakteristische Interaktionsmuster und Prozessmerkmale verbunden. Das Konzept der Netzwerk Governance hebt noch stärker die politischen Prozesse in den Vordergrund und kann daher die Interaktionsmuster dieses Politikfeldes erfassen (Thielemann 1999, 181-84). Die Governance-Form des Netzwerkes beschreibt eine dezentrale, reziproke Form der Handlungskoordination. Die Akteure eines Netzwerkes sind lose miteinander verknüpft, sodass sich diese Beziehungsstruktur von der engen strukturellen Kopplung einer Hierarchie und den unverbundenen Akteuren eines Marktes abgrenzen lässt (Héritier 1993, 432-33; Marin und Mayntz 1991, 16-17; Mayntz 1993). Policy-Netzwerke entstehen durch die zunehmende Fragmentierung von Macht (Mayntz 1993, 44). So wird hier der Tatsache Rechnung getragen, dass staatliche Institutionen mit der zunehmenden Komplexität moderner Gesellschaften eine hohe Binnendifferenzierung aufweisen und in verschiedene Untereinheiten mit sektoralen Zuständigkeiten unterteilt werden können. Es bilden sich Policy-Netzwerke, durch die eine begrenzte Anzahl an autonomen Akteuren in einen informellen Austausch treten und kooperative Lösungen erarbeiten können.

Diese sektoralen Strukturen können eine hohe Kapazität zur Selbstregulation entwickeln. Sabiel und Zeitlin (2008, 279-80) zeigen etwa, dass die Koordination der EU in verschiedenen Domänen wie der privatisierten Netzinfrastruktur, dem Gesundheits- und Sicherheitswesen sowie im Bereich der sozialen Sicherungssysteme auf Formen einer „direkt-deliberativen Polyarchie“ beruhen. Der Interaktionsmodus von Netzwerken lässt sich dementsprechend als Deliberation charakterisieren. Die Akteure treten in Verhandlungen miteinander ein, um ein gemeinsames Ergebnis zu erzielen, und sind dabei an einer gemeinsamen Problemlösung orientiert. Innerhalb von Netzwerken können die Akteure für eine Einigung dann auf verschiedene Mittel wie Überzeugung oder Tausch zurückgreifen (Mayntz 1993, 46-47). In den Verhandlungen werden nicht nur einzelne politische Entscheidungen bearbeitet, sondern auch die Kompetenzverteilung innerhalb des Netzwerkes ausgehandelt. Über die Aushandlungen der Zuständigkeiten können sich institutionelle Arrangements verfestigen und stabile Policy-Netzwerke wachsen. Die Akteure des Policy-Netzwerkes richten ihr Handeln dann am Fortbestand des Policy-Netzwerkes aus, wobei Eigeninteressen in den Hintergrund treten können (Mayntz 1993, 50).

Die Verhandlungen um die regulative Dimension der Kohäsionspolitik sind ebenfalls in ein Netzwerk eingebettet, sodass sich die Interaktionsmuster unter Rückgriff auf das Konzept der Netzwerk Governance beschreiben lassen (Kohler-Koch 1996, 374-75). Das oben dargestellte Konzept der Multilevel Governance bezieht sich in erster Linie auf die komplexe Implementationsstruktur der Kohäsionspolitik. Ihre Grenzen sind offen und fluide. In den regulativen Entscheidungsverfahren haben die gesellschaftlichen Stakeholder aber nur eine beratende Funktion. Im Zuge der schrittweisen Abkopplung der Entscheidungsverfahren für die Kohäsionspolitik von denen der Haushaltspolitik hat sich um die Kohäsionspolitik aber auch ein stabiles sektorales Policy-Netzwerk konsolidiert, das direkt am Politikprozess beteiligt ist. Innerhalb der staatlichen Institutionen haben sich funktional differenzierte Untereinheiten gebildet, die für die Verhandlungen der Gemeinsamen Bestimmungen zuständig sind.

Das Akteursnetzwerk, das sich um die regulativen Verhandlungen der Kohäsionspolitik spannt, lässt sich als relativ stabile und geschlossene Policy Community beschreiben. Das Konzept der Policy Community geht auf Richardson und Jordan (1979, 73-74) zurück. Die beiden Autoren beschreiben damit eine stabile Beziehungsstruktur zwischen den politischen Insidern in den fachspezifischen Abteilungen und Gruppen. Marsh und Rhodes (1992) entwickeln das Konzept weiter und identifizieren die Policy Community als Idealtypus auf einem Kontinuum. Sie unterscheiden verschiedene Typen von Netzwerken nach der Anzahl der Mitgliedschaft, dem Grad der Interaktion, der Verteilung von Ressourcen sowie dem Machtgleichgewicht. Der hoch-integrierten Policy Community steht das lose integrierte Issue-Network gegenüber.

Alles in allem führt der Netzwerkcharakter der Kohäsionspolitik dazu, dass die Verhandlungen von einer Problemlösungsorientierung gekennzeichnet sind. Die Verhandlungen werden in einem informellen Setting von einer begrenzten Anzahl von Politikexperten und -expertinnen geführt, die ein Vertrauensverhältnis untereinander pflegen. Die Verhandlungspartner haben ein gemeinsames Interesse an einer kooperativen Einigung, damit sie den Fortbestand der Kohäsionspolitik sichern können. Die Verhandlungspartner und -partnerinnen akzeptieren folglich die gemeinsamen Grundsätze der Kohäsionspolitik in Form der vier Prinzipien, Konzentration, Partnerschaft, Zusätzlichkeit und Programmierung als organisatorische Identität. Unterschiedliche Interessen in den Einzelheiten der Gemeinsamen Bestimmungen werden in einem kooperativen Modus, überwiegend durch Überzeugung oder Tausch, überwunden. In dem nachfolgenden Abschnitt werden die gewonnenen Erkenntnisse aus dem Literaturüberblick synthetisiert und die zentralen Merkmale der Kohäsionspolitik dargelegt.

3.3 Merkmale der Kohäsionspolitik

Aus der Perspektive der Kohäsionspolitik kann die Reformgeschichte der Strukturfonds als Konsolidierung eines sektoralen Politiknetzwerkes beschrieben werden. Anders als in der Haushaltspolitik dienen Strukturfonds in diesem Politikfeld nicht nur als Transferzahlung. Spezialisierte Organisationseinheiten identifizieren sich stattdessen mit den regulativen Prinzipien dieser Politik und versuchen den Fortbestand des institutionellen Arrangements zu sichern. Die Kohäsionspolitik lässt sich somit durch eigene Problembezüge, Akteure, Institutionen und Leitbilder von der Haushaltspolitik abgrenzen. Der primäre Problembezug der Verhandlungsarena dreht sich um die effiziente Implementation der Fördergelder. Jenseits dieser Allokationsfunktion weist die Kohäsionspolitik nur schwache und fluide Problembezüge zu den politischen Strategien der EU auf.

Das Konzept der Kohäsion wurde ohne klare Definition eingeführt und ist von einer Mehrdeutigkeit geprägt, die einen weiten Interpretationsspielraum für eine Vielzahl an unterschiedlichen Zielvorstellungen zulässt (Iain Begg 2010, 78). Wie oben dargestellt, dient das Budget der Kohäsionspolitik traditionell als Kompensationszahlung für zwischenstaatliche Verhandlungen. Gleichzeitig wird mit der Kohäsionspolitik auch das Ziel der Konvergenz zwischen den Regionen der EU zugeschrieben, denn als Maßstab für eine effiziente Verwendung dienen struktur- und regionalpolitische Problembezüge, wie etwa das regionale Wachstum. In den aktuellen Förderperioden ist die Kohäsionspolitik nicht mehr strikt auf das Ziel ausgerichtet, eine Konvergenz zwischen den Regionen herzustellen. Vielmehr soll sie die endogenen Wachstumspotenziale in allen Regionen der EU fördern. Der fluide Problembezug der Kohäsionspolitik ergibt sich aus der Tatsache, dass dieses Politikfeld aus den Verwaltungsstrukturen für den EU-Haushalt gewachsen ist. Aufgrund der Mehrebenstruktur des Implementationsnetzwerks sind die Fördergelder konzeptionell offen, um die spezifischen Problemlagen der Regionen zu adressieren. Auf der europäischen Ebene lässt sich vor diesem Hintergrund jedoch nur schwer eine zentralisierte politische Strategie formulieren. Somit war der politische Problembezug der Kohäsionspolitik lange nur schwach ausgeprägt und erliegt heute einer ständigen Re-Definition. Barca (2009) beschreibt eindrücklich, wie die technische Ausrichtung der Fördergelder auf eine effektive Mittelverwendung zu einer Abkoppelung zwischen dem System der Kohäsionspolitik und seiner Umwelt führt:

“The present sequence of events tends to decouple the discussion on financial balances from the discussion on the use of the funds, while giving Member States and Regions, as well as the European Parliament, little room to debate policy goals. Moreover, once the financial confrontation is over, the interest of the central decision-makers in Member States fades away.

Negotiating goals and administrative arrangements is left to the Ministries in charge of implementing the policy, whose mandate is to maximise the room for manoeuvre in the use of funds rather than to maximise the effectiveness with which the funds are used in the other countries” (Barca 2009, XVI)

Bei politischen Diskussionen um Förderinstrumente ergeben sich nicht immer klare Konfliktlinien zwischen Gewinnern und Verlierern von Reforminitiativen. Die Verhandlungsgegenstände sind sektorspezifisch und führen selten zu einer breiten Politisierung. Trotz des technischen Charakters der Verhandlungsgegenstände ist die Frage der effizienten Verwendung von Fördergeldern in vielen Fällen mit einer Debatte um die Verteilung von Kompetenzen über die politische Steuerung der Strukturfonds verbunden. Die zentrale Konfliktlinie in den kohäsionspolitischen Verhandlungen verläuft daher nicht zwischen den Mitgliedsstaaten, sondern zwischen der supranationalen und der nationalen Ebene. Die supranationalen Organisationen möchten die europäischen Kontrollmöglichkeiten maximieren und die Mitgliedsstaaten möchten ihre Flexibilität in der Verwendung der Mittel erhalten.

Die Verhandlungen zum Gesetzespaket der Kohäsionspolitik finden im Schatten der hoch politisierten MFR-Verhandlungen vor allem auf der technischen Ebene statt. So wird das Gesetzespaket seit Delors I stets in Verbindung zum MFR behandelt und ist auf die Dauer der jeweiligen Förderperiode begrenzt. Nach Ablauf einer Periode gelangt das Gesetzespaket daher regelmäßig auf die Tagesordnung der Gesetzgeber, sodass sich die institutionelle Ordnung um die Strukturfonds verfestigen konnte. Das Gesetzespaket der Kohäsionspolitik umfasst eine allgemeine Verordnung, die für alle ESI-Fonds gilt, fonds-spezifische Verordnungen sowie Verordnungen bezüglich weiterer Instrumente. Seit dem Vertrag von Lissabon wird das gesamte Gesetzespaket der Kohäsionspolitik, also auch die allgemeinen Verordnungen und die fonds-spezifischen Verordnungen zum Kohäsionsfonds unter dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet (Artikel 177 AEUV)¹⁵. Bei dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren tritt das EP als gleichberechtigter Mitentscheider neben dem Rat auf. Es kann dem Rat also selbst Änderungsvorschläge vorlegen. Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit über Änderungsanträge oder den Erlass der Verordnungen (Art. 294, AEUV).

Die Co-Gesetzgeber können in interinstitutionellen Verhandlungen, den sogenannten Trilogien, Kompromisstexte erreichen. Trilogie finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit zwischen

¹⁵ Bis zur Förderperiode 2007-13 wurden die allgemeine Verordnung und die Verordnung für den Kohäsionsfonds unter dem Zustimmungsverfahren verabschiedet. Im Zustimmungsverfahren verhandelt der Rat einen Kommissionsvorschlag unter Einstimmigkeit und mit der Zustimmung des EPs zum gesamten Paket. Die restlichen Verordnungen wurden hingegen seit dem Vertrag von Amsterdam unter dem damaligen Mitentscheidungsverfahren bzw. dem heutigen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren behandelt.

Vertretern von Kommission, EP und der Ratspräsidentschaft statt. In den Verhandlungen zur Kohäsionspolitik stellen sie ein zentrales Forum dar. Technische Trilogie bieten der Kommission die Möglichkeit, komplexe Reformvorschläge zu erklären und Informationen über technische Details auszutauschen. Politische Trilogie ermöglichen den Verhandlungspartnern und -partnerinnen einen direkten, informelleren Verhandlungsrahmen mit einer begrenzten Anzahl an Teilnehmenden und begünstigen so eine Problemlösungsorientierung. Im Rahmen der Verhandlungen für die Förderperiode 2014-2020 fanden 108 politische Trilogie sowie zahlreiche weitere technische Trilogie statt (Europäisches Parlament 2014, 15). Der außergewöhnliche Umfang an Treffen führt zu einer Verstärkung des Kontaktes zwischen den Verhandlungspartnern und -partnerinnen und legt folglich die Vermutung nahe, dass der institutionelle Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens einen vertrauensvollen Umgang zwischen den politischen Akteuren fördert. Zusammenfassend bietet das institutionelle Arrangement für die Gesetzgebung der Kohäsionspolitik eine de-politisierende Verhandlungsarena. Das Setting unterstützt eine Problemlösungsorientierung sowie einen vertrauensvollen und informellen Umgang.

Die Komplexität und der Umfang der Verhandlungen spiegeln sich auch in der Akteurskonstellation wider. So haben sektorale Akteure einen großen Handlungsspielraum gegenüber der höheren politischen Ebene. Erstaunlicherweise gibt es im Rat beispielsweise keine eigenständige Ratsformation für die Kohäsionspolitik, obwohl sie ein Drittel des gemeinsamen Haushaltes ausmacht. Die Verordnungen werden vom RfAA verabschiedet, doch die Außen- oder Europaministerien sind nicht im selben Maße mit den Einzelheiten vertraut, wie etwa die Landwirtschaftsminister und -ministerinnen, wenn sie in der speziellen Ratsformation zur Landwirtschaft und Fischerei über die GAP diskutieren. Inwiefern die Staats- und Regierungschefs und -chefinnen mit den Verhandlungen betraut sind, hängt stark von dem jeweiligen nationalstaatlichen Interesse ab. Seit den 2010er-Jahren nehmen einzelne Ratspräsidentschaften auch vermehrt die Möglichkeit in Anspruch, ein formales Treffen der Minister und Ministerinnen für die Kohäsionspolitik unter dem Dach des RfAA einzuberufen. Insgesamt sind die Verhandlungen im Rat aber immer noch stark von der Interaktion auf technischer Ebene geprägt. Hier sind die Arbeitsgruppe für strukturelle Maßnahmen sowie COREPER für die Verhandlungen zuständig. Während der Verhandlungen für 2014-2020 kam die Arbeitsgruppe für einen Zeitraum von knapp 2 Jahren teilweise mehrmals wöchentlich zusammen, sodass ein enger und informeller Austausch zwischen den Akteuren entstehen konnte.

Wie oben dargestellt, kommt der Kommission eine sehr aktive Rolle bei den Verhandlungen zu. Innerhalb der Kommission ist DG REGIO federführend. Im EP übernimmt der Ausschuss

für regionale Entwicklung (Regi-Ausschuss) die Leitung über das Gesetzespaket der Kohäsionspolitik. Neben diesen spezialisierten Untereinheiten werden auch die Interessen von benachbarten Politikfeldern in die Verhandlungen miteinbezogen. Insbesondere die Arbeitsministerien, die Generaldirektion für Beschäftigung für Soziales und Inklusion (DG EMPL) sowie der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL-Ausschuss) nehmen eine wichtige Rolle in den Verhandlungen ein, weil sie für den ESF zuständig sind. Die Funktion von regionalen Akteuren und sozialen Partnern beschränkt sich auf eine beratende Rolle. Der Ausschuss der Regionen stellt eine zentrale Plattform dar, um die regionalen Interessen zu bündeln und vor den Gesetzgebern zu repräsentieren. Wie oben dargestellt, sind die Akteure der Kohäsionspolitik folglich in ein starkes sektorales Politiknetzwerk eingebunden.

Die Leitideen der Kohäsionspolitik orientieren sich an den „gegenseitig akzeptierten organisatorischen Identitäten“ (Mayntz 1993, 50), die das Policy-Netzwerk zusammenhalten. Dazu gehört die Fokussierung auf struktur- und regionalpolitische Grundsätze und Zielsetzungen der Kohäsionspolitik. Des Weiteren ist das Handeln des Policy-Netzwerkes auf die Sicherung des eigenen institutionellen Arrangements ausgerichtet. Vor diesem Hintergrund wird beispielsweise die Regionalförderung für alle Regionen befürwortet. Außerdem orientieren sich die Leitbilder dieses Politikfeldes an dem Prinzip der Partnerschaft und des geteilten Managements. Die Mitgliedsstaaten akzeptieren eine Kontrollfunktion der Kommission, erwarten aber Flexibilität, um die spezifischen regionalen Problemlagen adressieren zu können. Kohäsionspolitische Akteure streben außerdem eine mittelfristige Finanzplanung an und benötigen daher eine gewisse Planungssicherheit. Auch die regulativen Prinzipien der Konzentration und Zusätzlichkeit dienen als Eckpfeiler für die organisationale Identität der Kohäsionspolitik. Insgesamt bilden diese regulativen Prinzipien der Kohäsionspolitik ein Fundament von gegenseitig akzeptierten Leitbildern. Dieses Fundament bietet dem Policy-Netzwerk einen stabilen Grund, indem es die Eigeninteressen der politischen Akteure eingrenzt. Die Akteure aus dem Policy-Netzwerk der Kohäsionspolitik verfolgen somit eine gemeinsame politische Agenda, die sich deutlich von den Zielen und Interessen der Haushaltspolitik unterscheiden.

Zusammenfassung

In den voranstehenden Kapiteln wurden die zentralen Handlungsfelder dieser Studie abgesteckt. Es wurde gezeigt, dass die Verhandlungen zur Kohäsionspolitik in zwei Verhandlungsarenen stattfinden, die jeweils in unterschiedliche Politikfelder eingebettet sind. In der MFR-Arena werden die finanziellen Aspekte über die Höhe und Verteilung des EU-Budgets verhandelt. In der Kohäsionsarena werden die regulativen Prinzipien der ESI-Fonds bearbeitet. In den

voranstehenden Abschnitten wurden die beiden parallelen Verhandlungen in zwei autonome Politikfelder eingeordnet. Es werden eigenständige Probleme bearbeitet, es gibt separate Institutionen und Akteure und das Handeln ist auf spezifische Leitideen ausgerichtet.

Der obige Überblick über die regulative Dimension der Kohäsionspolitik macht deutlich, dass sich hier über die vergangenen Jahrzehnte ein eigenständiges Politikfeld entwickelt hat. Ein strukturbildendes Element für die Kohäsionspolitik ist das Policy-Netzwerk der Politikexperten, die mit einer Problemlösungsorientierung die Verhandlungen zum Gesetzespaket leiten. Stellen die Strukturfonds aus der Perspektive der Haushaltspolitik lediglich einen zwischenstaatlichen Transfer oder ein *Side-Payment* für wirtschaftspolitische Zielstellung dar, so wird ihnen innerhalb des Policy-Netzwerkes ein intrinsischer Wert zugeschrieben. Die Konfliktlinie zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern spielt in der regulativen Sphäre eine untergeordnete Rolle. Stattdessen treten die Mitgliedstaaten in der dominanten politischen Auseinandersetzung geeint für starke nationale Verwaltungskompetenzen gegenüber übermäßigen supranationalen Kontrollen ein. Im Gegensatz zu den finanziellen zwischenstaatlichen Verhandlungen auf der höchsten politischen Ebene findet in dieser Sphäre eine deliberative Aushandlung der Verhandlungsgegenstände statt. Die technokratische Arena der Kohäsionspolitik grenzt sich mit diesen Eigenschaften deutlich von der hoch politisierten Verhandlungsarena der Haushaltspolitik ab. Durch die funktionale Differenzierung der finanziellen und der regulativen Verhandlungen verfügt das sektorale Politiknetzwerk der gemeinsamen Regionalpolitik über eine hohe Autonomie gegenüber seiner Umwelt. Es handelt sich um ein geschlossenes Politiknetzwerk, das einen großen Teil der Aspekte allein auf der sektoralen Ebene behandelt.

Obgleich die beiden Verhandlungen zum MFR und zum regulativen Gesetzespaket rechtlich autonom voneinander behandelt werden, bestehen in der Praxis jedoch zahlreiche Interdependenzen zwischen den zwei Arenen. Am deutlichsten treten diese Interdependenzen zum Beispiel in der Frage der Finanzierung der Strukturfonds zutage, denn die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Kohäsionspolitik, aber auch ihr bloßes Fortbestehen ist von der Höhe des Budgets für die Strukturfonds abhängig. Aus diesem Grund haben Haushaltsverhandlungen einen direkten Einfluss auf die regulativen Ebene. Andersherum greifen Paketlösungen zum MFR in die regulative Dimension ein. Aufgrund dieser funktionellen Überschneidungen sollte der theoretische Rahmen nicht nur die intergouvernementalen Verhandlungen zum MFR betrachten, sondern auch das Subsystem der Kohäsionspolitik in die Analyse einbeziehen. So findet die Verhandlung nicht in einem, sondern in zwei losen gekoppelten Spielen statt (Benz 2000a). Die Interessen der relevanten Akteure in der Strukturfondsreform werden von

politikfeldspezifischen Überlegungen geformt. Ebenso wird die Interaktion zwischen ihnen vom Zugang zu politikfeldspezifischen Machtressourcen gelenkt. Auch wenn die strategische Interaktion zwischen den Institutionen in der vorliegenden Arbeit nicht ignoriert werden sollen, so liegt der besondere Fokus doch auf den strategischen Interaktionen zwischen den intra-organisationalen Teilsystemen innerhalb der Institutionen.

Die Kohäsionspolitik nimmt damit an zwei Spielen gleichzeitig teil. Jedes Spiel ist ein eigenes Regelsystem eingebettet. Die Kohäsionspolitik ist somit der Gegenstand von unterschiedlichen Deutungs- und Handlungsmustern und erfüllt dabei je einen eigenen speziellen Sinn. Nicht immer sind die politikfeldspezifischen Funktionszuschreibungen zur Kohäsionspolitik kompatibel. Häufig ergeben sich aus den unterschiedlichen Teilbereichen widersprüchliche Anforderungen an die ESI-Fonds. Kommission, EP und Rat sind mit ihren spezialisierten Untereinheiten an beiden Spielen gleichzeitig beteiligt und finden sich in einer Situation der institutionellen Pluralität wieder (Kraatz und Block 2008). Alle drei Institutionen sind während der parallelen Verhandlungen der finanziellen und regulativen Dimension gleichzeitig in verschiedene Diskurse involviert: Einem politischen Diskurs über den finanziellen Ausgleich für die allgemeinen Kosten und Nutzen der EU und einem technokratischen Diskurs in dem sektoralen Teilsystem der Kohäsionspolitik. Diese institutionelle Pluralität lenkt den Fokus auf die Frage, wie die Akteure ihre jeweiligen politikfeldspezifischen Erwartungen an die Kohäsionspolitik koordinieren.

Der Fokus dieser Arbeit richtet sich auf die Verbindung zwischen Kohäsionspolitik und Europäischem Semester. Insbesondere dieser Aspekt der Strukturfondsreform von 2013 wird von der Interaktion zwischen den beiden Handlungssphären geprägt. Die Fallstudie der Kohäsionspolitik macht somit auf die Interdependenzen und Grenzkonflikte verschiedener Politikfelder aufmerksam. In dem folgenden Kapitel wird der analytische Rahmen zur Erfassung dieser sektoralen Politikverflechtung vorgestellt.

4. Bedingungen und Mechanismen der Policy-Integration

Lange Zeit zeichnete sich die europäische Kohäsionspolitik durch eine hohe Stabilität und Beharrungskraft aus. Das Machtgefüge umspannt sektorale Einheiten in Kommission, Rat und EP sowie regionale und lokale Verwaltungsbehörden und Projektträger. Externe Akteure verfügten aufgrund der starren Beharrungstendenz der Cohesion Policy Community kaum über die Möglichkeiten, die finanziellen Ressourcen der ESI-Fonds an politische Strategien oder Prioritäten zu binden (Heinemann 2009, 103-04; Kohler-Koch 2002). Bis zur Mitte der 2000er-Jahre umrahmten politikfeldspezifische Problembezüge, Akteurskonstellationen, institutionelle Arrangements sowie normative Wertvorstellungen die Entscheidungsprozesse der Kohäsionspolitik und bildeten ein stabiles Policy-Subsystem (Baumgartner und Jones 1993, 4-6; Sabatier und Jenkins-Smith 1993, 16).

Mit der zunehmenden Kopplung der ESI-Fonds an Konditionalitäten seit der Strukturfondsreform von 2013 wird jedoch eine Policy-Integration dieses Politikfeldes vorangetrieben, denn Konditionalitäten erheben externe Steuerungsanforderungen an die ESI-Fonds. Sie adressieren politikfeldfremde Problembezüge, sie beziehen externe Akteure in den Entscheidungsprozess ein und schlagen Brücken zwischen funktional differenzierten Organisationseinheiten. Sie reihen sich somit in eine steigende Anzahl integrierter Politiklösungen ein, die Interessen und Ideen mehrerer politischer Subsysteme in den Entscheidungsprozess koordinieren (Hartlapp 2018; Jochim und May 2010; Trein et al. 2021). Im Zuge des zunehmenden Gebrauchs von Konditionalitäten findet folglich eine Öffnung der Kohäsionspolitik gegenüber externen Anforderungen statt. Die Bindung der ESI-Fonds an Konditionalitäten lässt sich daher als Policy-Integration verstehen und markiert somit zugleich eine fundamentale Transformation der Kohäsionspolitik.

In der politikwissenschaftlichen Forschung wird intersektoral verflochtenen Entscheidungssystemen zumeist eine geringe Kapazität zu innovativem Policy-Wandel zugesprochen, sodass sich die zunehmende Policy-Integration der Kohäsionspolitik als erklärungsbedürftiges Ereignis darstellt. Theorien des Policy-Wandels zeigen Bedingungen und Mechanismen auf, unter denen transformative Entwicklungen möglich sind. In diesem Kapitel werden Erkenntnisse der Theorien von Policy-Wandel auf das Entscheidungssystem der Kohäsionspolitik übertragen und ein theoretischer Rahmen für die nachfolgende empirische Analyse aufgezeigt.

4.1 Das Problem der Policy-Integration

Der zunehmende Gebrauch von Konditionalitäten wurde oben als Policy-Integration der Kohäsionspolitik verstanden. Um die Entwicklung der Koordinationskapazität von Organisationen zu konzeptualisieren, gilt es im Folgenden eine prozessuale Perspektive der Policy-Integration darzulegen (Candel und Biesbroek 2016). Anschließend wird die These aufgezeigt, dass integrierte Politiklösungen im Entscheidungsprozess anfälliger für Blockaden sind.

Unter Policy-Integration wird die Formulierung von sektorübergreifenden Politikzielen oder -Instrumenten verstanden (Trein, Meyer und Maggetti 2019, 335). Integrierte Politiklösungen setzen die Kooperation zwischen Akteuren aus verschiedenen Politikfeldern voraus (Tosun und Lang 2017, 554). Nach der Definition von Charles Lindblom findet unter folgenden Bedingungen eine koordinierte Entscheidungsfindung statt: „if adjustments have been made in it such that the adverse consequences of any one decision for other decisions in the set are to a degree and in some frequency avoided.“ Nach Mayntz und Scharpf (1975) kann diese Form der Koordination als negative Koordination verstanden werden (B Guy Peters 2018, 2). Sie entwerfen darüber hinaus noch einen weiteren Idealtypus: die positive Koordination. Positive Koordination beschreibt ein kooperatives strategisches Handeln von mehreren sektoralen Einheiten mit dem Bestreben, den gemeinsamen Nutzen zu maximieren. Diese Form der Koordination ist besonders anforderungsreich, da sämtliche sektorale Problemwahrnehmungen und Policy-Optionen von Beginn an im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden. Im Gegensatz dazu beschränkt sich die negative Koordination auf die Vermeidung negativer Externalitäten für andere Politikbereiche. Die Verantwortung für politische Initiativen liegt hier bei sektoralen Akteuren, die Handlungsoptionen aus einem politikfeld-spezifischen Blickwinkel evaluieren. Die federführende Einheit führt dann bilaterale Verhandlungen mit benachbarten sektoralen Einheiten, um negative Folgen für andere Bereiche zu neutralisieren (Scharpf 1994, 38-39).

Policy-Integration und Koordination bezeichnen folglich zwei Dimensionen der Grenzverschiebung zwischen sektoralen Domänen. Koordination bezieht sich auf gemeinsames Handeln zwischen verschiedenen Akteuren, während das Konzept der Policy-Integration geteilte Politikziele oder -Instrumente bezeichnet (Trein, Meyer und Maggetti 2019, 335). In der wissenschaftlichen Literatur wird eine Reihe an verwandten und synonymen Konzepten verwendet, um Prozesse der intersektoralen Koordination oder Integration zu analysieren. Dazu zählen etwa joint-up government (Bogdanor 2005) oder boundary-spanning policy regimes (Jochim und May 2010). Diese Ansätze nehmen neue Paradigmen der politischen Steuerung

in den Blick, die verstärkt auf Netzwerk-Governance beruhen und entwickeln somit eine holistische Perspektive von Policy-Integration (Biesbroek und Candel 2020, 62).

Die Grundlage für ein prozessuales Verständnis von Policy-Integration legte Metcalfe (1994, 281). Policy-Integration stellt demnach einen Pol auf einer Skala dar, auf deren anderem Ende die Fragmentierung liegt (Hartlapp 2018, 479): „In a broad sense, co-ordination means that the parts of a system work together more effectively, more smoothly or more harmoniously than if no co-ordination took place.“ (Metcalfe 1994, 278). Er verortet die Koordinationskapazität von Institutionen auf der Basis einer 9-stufigen Skala. Diese Skala bildet die verschiedenen Grade der Koordinationskapazitäten von Organisationen ab und verläuft von der unabhängigen Entscheidungsfindung von Ministerien auf der niedrigsten Stufe bis zu einer gemeinsamen Regierungsstrategie auf der höchsten Stufe. Sie illustriert also eine mögliche Aneinanderreihung aufeinander aufbauender Integrationsschritte und ermöglicht einen Vergleich der Koordinationskapazitäten verschiedener Systeme. Für die Beschreibung von Policy-Wandel weist diese Skala aber nur einen begrenzten Nutzen auf, da sie ein lineares Stufenmodell nahelegt.

In Anlehnung an Candel und Biesbroek (2016) wird Policy-Integration im Folgenden aber nicht als linearer Prozess aufgefasst. Es handelt sich vielmehr um einen dynamischen und asynchronen Prozess. Mehrere Aspekte und Eigenschaften eines gesellschaftlichen Teilsystems werden davon erfasst und stehen in wechselseitiger Abhängigkeit voneinander, bewegen sich aber nicht notwendigerweise in die gleiche Richtung oder in der gleichen Geschwindigkeit. So ist nicht nur eine fortlaufende Integration eines Subsystems möglich, sondern ebenso eine partielle Desintegration und zusätzliche Fragmentierung der Entscheidungsprozesse (Candel und Biesbroek 2016, 215-16). Candel und Biesbroeck identifizieren vier Dimensionen der Policy-Integration, in denen sich intersektorale Koordination in unterschiedlichem Maße manifestieren kann. Dabei handelt es sich um: 1) den Policy Frame, 2) die Beteiligung von Subsystemen, 3) Policy-Ziele und 4) Policy-Instrumente (Biesbroek und Candel 2020, 63). Dieser Analyserahmen erlaubt folglich eine mehrdimensionale Erfassung von Integrationsprozessen. Er bietet somit allerdings in erster Linie ein deskriptives Analyseinstrument (2020, 64).

Im Folgenden sollen stattdessen vor allem die Mechanismen der Policy-Integration in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses gerückt werden. Um den zunehmenden Gebrauch von Konditionalitäten zu erklären, gilt es folglich die Trieb- und Widerstandskräfte der Policy-Integration innerhalb der dualen Verhandlungsstruktur der Kohäsionspolitik zu identifizieren und somit

sowohl das Integrationspotenzial von Konditionalität aufzuzeigen als auch Elemente der Entkopplung aufzudecken.

Bisher wurde der Kohäsionspolitik üblicherweise eine hohe Autonomie zugesprochen. Jüngere Studien deuten aber bereits darauf hin, dass die ESI-Fonds vermehrt unter den Dienst gemeinsamer supranationaler Strategien gestellt werden. Mendez (2011) weist zum Beispiel auf die „Lissabonisierung“ der Kohäsionspolitik hin. So müssen die ESI-Fonds seit der Förderperiode 2006-2013 für die Politikziele der Lissabon-Agenda aufgewendet werden. Konditionalitäten stellen ebenfalls eine hoch integrierte Politiklösung dar. Externe Politikziele werden an die ESI-Fonds gebunden und der traditionelle Problembezug der Kohäsionspolitik auf gemeinschaftliche, sektorenüberspannende und wirtschaftspolitische Ziele aufgeweitet. Politikfeldfremde Akteure gewinnen über die Konditionalität außerdem Steuerungskompetenzen über die ESI-Fonds, da die Vergabe der ESI-Fonds an ihre Politikprogramme gekoppelt wird. Fremde Akteure werden daher auch stärker in die politischen Entscheidungsprozesse der Kohäsionspolitik einbezogen. Folglich manifestiert der zunehmende Gebrauch von Konditionalitäten eine Policy-Integration der Kohäsionspolitik.

Die prozessuale Perspektive richtet die Aufmerksamkeit auf die kausalen Mechanismen, die diesen Policy-Wandel bedingen. In der vorliegenden Arbeit werden für diesen Zweck typische Sequenzen von Wandel identifiziert und konzeptualisiert (Héritier 2007, 7-8). Bei der Analyse der kausalen Mechanismen dieser Sequenzen werden exogene und endogene Bedingungen unterschieden. Exogene Bedingungen ergeben sich durch Veränderung der Umwelt oder durch äußere Gegebenheiten. Aufgrund von endogenen Bedingungen stellt sich ein Wandel ein, wenn das institutionelle Arrangement ohne äußere Einflüsse einen Prozess in Gang setzt, der zu einer Veränderung des Arrangements führt (Héritier 2007, 8; B.D. Jones 2001, 194). Im Folgenden wird eine Längsschnittbetrachtung der kohäsionspolitischen Verhandlungen unternommen, um die endogenen Dynamiken der Verhandlungsstruktur aufzudecken. Die politischen Entscheidungen werden anhand einer Abfolge von Sequenzen analysiert. Handlungsorientierungen werden dabei nicht als gegeben vorausgesetzt, sondern offen konzeptualisiert. Das bedeutet, dass etwaige Präferenzverschiebungen in den Blick genommen werden können (Trampusch 2009, 229). Der zunehmende Gebrauch von Konditionalitäten manifestierte sich in der Förderperiode 2014-2020 durch drei überlappende Prozesse: die Einführung der ex-ante-Konditionalitäten (vgl. Kapitel 5), die Einführung der makroökonomischen Konditionalität (vgl. Kapitel 6-7), sowie die wachsende inhaltliche Verknüpfung zwischen Europäischem

Semester und ESI-Fonds (vgl. Kapitel 8). Diese Prozesse stellen Sequenzen des Wandels dar und lassen sich in der Analyse in weitere Sequenzen unterteilen.

Neben der prozessualen Perspektive soll die vorliegende Arbeit auch einer strukturellen Perspektive Rechnung tragen. Diese fragt nach den verschiedenen Ebenen und Arenen, die in den Entscheidungsprozess involviert sind und die strategische Interaktion zwischen den Akteuren strukturieren (Héritier 2007, 8). Integrierte Politiklösungen wie die Konditionalitäten der ESI-Fonds stellen das europäische Entscheidungssystem dabei vor eine besondere Herausforderung, denn sie beziehen mehrere sektorale Gruppen in den politischen Prozess ein. Verschiedene Autoren und Autorinnen vertreten die These, dass intersektorale Koordination zu Konflikten und Blockaden neigen (Hartlapp 2011). In der Einleitung wurde bereits dargelegt, dass Entscheidungssysteme, die mehrere Ebenen umspannen, besonders anfällig für eine Politikverflechtungsfalle sind, wenn ein Verhandlungsmodus sowie hohe Konsenserfordernisse vorliegen. Darüber hinaus erhöht sich die Blockadeanfälligkeit weiter, wenn der Entscheidungsprozess mehrere sektorale Akteure einbezieht (Scharpf 2009b). Aus diesem Grund weisen integrierte Policy-Lösungen eine besonders hohe Blockadeanfälligkeit auf. Empirische Untersuchungen haben Integrationsprozesse bereits in verschiedenen Politikfeldern problematisiert. Insbesondere im Bereich der Umweltpolitik verlangen integrierte Nachhaltigkeits- und Umweltziele ein hohes Maß an Koordination zwischen verschiedenen Politikfeldern, sodass das Prinzip der „environmental policy coordination“ die Aufmerksamkeit vieler Forschenden erweckt hat (Jordan und Lenschow 2010, 147). Die Befunde aus der Umweltforschung deuten darauf hin, dass sich politische Koordinationsbemühungen meist auf diskursive Bekenntnisse beschränken und eine substanzielle Policy-Integration durch intersektorale Koordinationsprobleme, interne Grabenkriege oder fehlende Kapazitäten und Ressourcen behindert werden (Candel 2017, 533).

Aufgrund des dualen Verhandlungssystems ist die horizontale Politikverflechtung der Kohäsionspolitik immanent. Zunächst liegt folglich die Vermutung nahe, dass das institutionelle Setting der ESI-Fonds per se eine besonders hohe Blockadeanfälligkeit aufweist. Die Analysen von Benz (Benz 2003; 2000a; 2000b; Benz und Eberlein 1999) machen aber deutlich, dass die funktionale Differenzierung verschiedener Entscheidungsarenen die Reformfähigkeit der Kohäsionspolitik erhöhen kann. Er unterscheidet Mehrebenensysteme nach dem Grad der Kopplung zwischen den verschiedenen Ebenen. In eng gekoppelten Verhandlungssystemen legen die Entscheidungen der übergeordneten Ebene den Ablauf und die Ergebnisse der untergeordneten Ebene fest (Benz 2000a, 105). Aufgrund ihrer rigiden Struktur neigen diese Systeme

zur Politikverflechtungsfalle. In lose gekoppelten Entscheidungssystemen bestimmen Entscheidungen einer Ebene hingegen lediglich den Kontext für die Entscheidungsprozesse auf der anderen Ebene, und die Interaktion zwischen den verschiedenen Ebenen beruht auf Kommunikation statt auf Macht (Benz 2000b, 36-37). Die europäische Kohäsionspolitik stelle, so Benz, ein lose gekoppeltes Mehrebenensystem dar. Verschiedene Teilprozesse des Politikzyklus sind auf unterschiedliche Arenen ausgelagert. Benz betrachtet hierbei vor allem die vertikale Verflechtung zwischen dem europäischen Regelsystem und den nationalen Verwaltungsstrukturen. Verschiedene empirische Untersuchungen belegen, dass die lose Kopplung in dem vertikalen Entscheidungssystem der europäischen Kohäsionspolitik eine hohe Handlungsfähigkeit zulässt (Andreou 2006; Blom-Hansen 2005; Graute 2004; Heinelt 2018; Marks 1996).

Das Konzept der losen Kopplung lässt sich auch auf das Verhältnis der verflochtenen sektoralen Verhandlungssysteme der Kohäsionspolitik anwenden. Die beiden Arenen der Kohäsionspolitik sind durch parallele, autonome Verhandlungen mit punktuellen Interdependenzen lose miteinander gekoppelt. Die Tatsache, dass die finanziellen Verhandlungen über die nationalen Nettobalancen isoliert von den regulativen Entscheidungsprozessen auf der sektoralen Ebene verlaufen, stellt eine deutliche Vereinfachung des politischen Prozesses dar. Regulative Verhandlungsgegenstände, die die Verwaltung der ESI-Fonds betreffen, können auf der technischen Ebene unter einem problemlösungsorientierten Interaktionsmodus abgehandelt werden. Die funktionale Differenzierung des Entscheidungssystems der Kohäsionspolitik kann folglich Handlungsspielräume in den einzelnen Arenen erhöhen und Koordinationsprobleme reduzieren.

Forschende haben sich bereits intensiv mit den Bedingungen und Mechanismen für innovativen Policy-Wandel in Mehrebenensystemen identifiziert, doch Analysen von „Joint Decision Systems“ haben ihre Aufmerksamkeit vor allem auf vertikale Verflechtungen zwischen regionaler, nationaler und supranationaler Ebene und horizontale Verflechtungen zwischen den Mitgliedsstaaten der EU gerichtet (Müller und Slominski 2013; Schimmelfennig, Leuffen und Rittberger 2015; Zaun 2018). Über die Tatsache, dass der politische Prozess durch die Interaktion von multiplen Arenen gekennzeichnet ist, herrscht in der Literatur ein breiter Konsens (Benz 2021, 77). Baumgartner und Jones (Baumgartner und Jones, 25) zeigen etwa, dass politische Entrepreneure durch gezieltes Venue-Shopping Verhandlungsgegenstände in eine empfänglichere Arena verlagern und so die politische Agenda zu den eigenen Gunsten beeinflussen können. Dennoch sind empirische Fallstudien meist von der impliziten Annahme eines sektoral fragmentierten Politikprozesses geleitet und behandeln Kommission, Rat und EP daher häufig als

einheitlich agierende Akteure (Héritier 2007; Holzinger 2011; Martinsen und Falkner 2011; Pollak und Slominski 2011). Wie oben dargestellt, ist das politische System der EU in der Tat von einer hohen sektoralen Fragmentierung gekennzeichnet. Das besondere institutionelle Setting der dualen Verhandlungsstruktur der Kohäsionspolitik fordert diese Annahme jedoch heraus und lenkt den Blick auf die sektoralen Konfliktlinien innerhalb der Organisationen.

Die Strukturfondsreform von 2013 bricht also mit dem Prinzip der losen Kopplung. So ist der Grad der Kopplung zwischen den Arenen nicht fix, sondern entwickelt sich dynamisch im Laufe der Zeit. Mit der Strukturfondsreform von 2013 steigen die Steuerungsansprüche der übergeordneten Haushaltsverhandlungen an die sektoralen Verhandlungsgegenstände. Lose Verbindungspunkte ziehen sich fester zusammen, weil die Akteure aus den Haushaltsverhandlungen mit der Paketlösung zur makroökonomischen Konditionalität direkte Steuerungsansprüche an den Zuständigkeitsbereich der regulativen Arena stellen. Konditionalitäten verengen folglich die Kopplung im Einigungsprozess und treiben eine Policy-Integration der Kohäsionspolitik voran. Aus der Policy-Reform der Kohäsionspolitik ergeben sich also auch institutionelle Veränderungen. Über den Gebrauch von Konditionalitäten gewährt die EU auch politikfeldfremden Akteuren Zugriff auf die ESI-Fonds, die auf diesem Weg den eigenen Kompetenzbereich ausweiten können. Auch wenn hier primär der Policy-Wandel in den Blick genommen wird, berücksichtige ich in der Analyse daher auch die Implikationen für das übergeordnete institutionelle Arrangement. So hat Colomer (2001) beispielsweise aufgezeigt, dass vermeintlich bescheidene Policy-Reformen einen nachhaltigen institutionellen Wandel verursachen können. Der institutionelle Wandel vollzieht sich hier zwar nicht durch eine formale Reform, doch lege ich in dieser Arbeit dar, dass der systematische Gebrauch von Konditionalitäten für einige Akteure der EU neue Gestaltungspotenziale eröffnet (Lenschow 1995). Die Verdichtung dieser Policy-Reformen deutet also auch auf grundlegende Machtverschiebungen im politischen System der EU hin.

Die vorliegende Fallstudie über den zunehmenden Gebrauch der Kohäsionspolitik zeigt die Mechanismen der intersektoralen Koordination auf. Da Policy-Integration aus einer prozessualen Perspektive verstanden wird, gilt es Sequenzen des Wandels zu identifizieren und dabei Trieb- und Widerstandskräfte aufzudecken. Auf der Basis einer strukturellen Perspektive wird darüber hinaus die Tatsache berücksichtigt, dass der Entscheidungsprozess mehrere Ebenen und Arenen umfasst. Ein besonderer Fokus der Analyse liegt auf der verstetigten Interaktion zwischen verschiedenen sektoralen Arenen, die eine Policy-Integration der Kohäsionspolitik vorantreiben.

4.2 Der analytische Rahmen

Die vorliegende Arbeit zieht den Akteurzentrierten Institutionalismus als Forschungsheuristik heran. Dieser Ansatz von Mayntz und Scharpf (1995; Scharpf 2000) baut auf der Annahme auf, dass der politische Entscheidungsprozess sowohl unter dem Einfluss des institutionellen Kontexts als auch der Interaktion von den beteiligten, intentional handelnden Akteuren steht. Institutionen werden definiert als „systems of rules that structure the courses of actions that a set of actors may choose“ (Scharpf 1997, 38). Dabei werden nicht nur formale Regeln berücksichtigt, sondern auch soziale Normen (Scharpf 1997, 38). Der Akteurzentrierte Institutionalismus bietet einige konzeptionelle Werkzeuge für die Analyse dieser strategischen Interaktion. Dazu zählen Akteure, Akteurskonstellationen, Interaktionsformen und der institutionelle Kontext (Scharpf 1997, 44).

Der Analyse wird die Annahme einer begrenzten Rationalität zugrunde gelegt. Demnach wird nicht vorausgesetzt, dass die Akteure über alle relevanten Informationen oder die Fähigkeit zur vollständigen Informationsverarbeitung verfügen. Sie können weder die Outcomes von Policies vorhersagen noch verschiedene Problemlösungen eindeutig den eigenen Präferenzen zuordnen (Simon 1990; 1972). Strategische Akteure richten ihr Handeln aber intentional an den wahrgenommenen Handlungsoptionen und Situationsdeutungen aus. Die Fähigkeiten und Orientierungen von Akteuren werden in dem Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus in Bezug zu dem jeweiligen institutionellen Kontext gesetzt. Auch wenn der institutionelle Kontext das strategische Handeln von Akteuren ermöglicht und beschränkt, determiniert er es nicht vollständig. So kann die Handlungsorientierung der Akteure sowohl systembezogene als auch persönliche politische Ziele umfassen, wobei systembezogenes Handeln mit mehreren konkurrierenden Orientierungen verschiedener übergeordneter sozialer Gruppen einhergehen kann (Mayntz und Scharpf 1995, 52). Auf inhaltlicher Ebene werden die Handlungsoptionen von kognitiven und motivationalen Orientierungen geprägt. Kognitive Orientierungen beschreiben die Wahrnehmung über die Handlungssituation, die maßgeblich von den institutionellen Rahmenbedingungen geprägt wird. Motivationale Orientierungen definieren die Präferenzen der Akteure. Diese setzen sich zum einen aus Standardinteressen zusammen. Zu den Standardinteressen zählen der Besitz einer gesicherten Domäne, Handlungsfreiheit und Wachstum der eigenen Organisation (Scharpf 1997, 64). Außerdem prägen normative Orientierungen, Identitäten und Interaktionsorientierungen die Präferenzen der Akteure (Mayntz und Scharpf 1995, 54-57).

Die intersektorale Koordination wird maßgeblich durch die strategische Interaktion zwischen den Akteuren aus verschiedenen politischen Subsystemen geprägt. Politische Subsysteme werden hier als Sinngebilde verstanden, die Handlungsorientierungen strukturieren (D. Braun 1997, 846; Mayntz 1988, 17-20). In gesellschaftlichen Teilsystemen richten Akteure ihr Handeln auf gemeinsame Werte und normative Erwartungen aus (Mayntz und Scharpf x 55-56). Anders als in der Systemtheorie werden die Handlungsorientierungen der Akteure jedoch nicht vollständig durch die Systemzugehörigkeit determiniert. Im Akteurzentrierten Institutionalismus bilden Sinngebilde lediglich einen Orientierungshorizont für das Handeln der Akteure, der die Komplexität der Welt reduziert und Handlungsimpulse oder Widerstände setzt. Die Akteurskonstellationen strukturiert die Binnenstruktur und Außengrenze der gesellschaftlichen Teilsysteme. Subsysteme entwickeln hier also keine eigenständige Dynamik, sondern konstituieren und reproduzieren sich durch das Handeln der Akteure (D. Braun 1997, 847). Komplexe Verhandlungssysteme wie das der Kohäsionspolitik sind somit von Konflikten über unterschiedliche Situationsdeutungen und Normen sowie von gegensinnigen Interessen gekennzeichnet (Jordan und Schout 2006, 18).

Dimensionen	Haushaltsverhandlungen	Sektorale Verhandlungen
Problembezug	Finanzielle Verteilung der ESI-Fonds	Regulative Prinzipien der ESI-Fonds
Akteurskonstellation	Nettozahler und Nettoempfänger	Supranationale Kontrollmaximierer und nationale Autonomiebewahrer
Interaktionsmodus	Hartes Verhandeln	Deliberative Problemlösung
Rollenorientierung	Optimierung der nationale Nettopositionen	Wahrung der finanziellen Ressourcen und regulativen Prinzipien der Kohäsionspolitik

Tabelle 3: Eigenschaften der zentralen Handlungsfelder

Nach diesen theoretischen Annahmen repräsentieren funktional spezialisierte Organisationseinheiten im Entscheidungsprozess politikfeldspezifische Präferenzen und Handlungsorientierungen. Das bedeutet, dass Kommission, Rat und EP im Folgenden nicht als einheitliche Akteure verstanden werden. Innerhalb der Organe bilden die funktional differenzierten Organisationseinheiten sektorale Interessensgruppen. Diese formieren sich in horizontalen und organisationsübergreifenden Netzwerken und geraten in Konflikt mit anderen Organisationseinheiten. Konkrete Aussagen über die beteiligten Akteure lassen sich aus dem

voranstehenden Kapitel 2 ableiten und sind in Tabelle 3 zusammengefasst. Die an den Haushaltsverhandlungen beteiligten Akteure sind in einen distributiven Verteilungskampf eingebettet und verfolgen die Optimierung der eigenen finanziellen Interessen (ausführlich in Kapitel 2). Demgegenüber sind die Akteure aus dem Politiknetzwerk der Kohäsionspolitik an dem Fortbestand der eigenen Domäne, der Sicherung der finanziellen Ressourcen für die ESI-Fonds sowie der Wahrung der Gestaltungsmacht über die regulativen Prinzipien des eigenen Politikbereiches interessiert. Obgleich die Konfliktlinien zwischen den EU-Organen nicht ignoriert werden, liegt der besondere Fokus dieser Arbeit doch auf der Koordination der funktionalen Konflikte zwischen den sektoralen Einheiten innerhalb der EU-Organe.

Ein weiteres wichtiges konzeptionelles Werkzeug des Akteurzentrierten Institutionalismus stellt eine Unterscheidung von Interaktionsformen dar. Damit bezeichnen Mayntz und Scharpf (1995, 60) die „verschiedenen Modi sozialer Handlungskoordination“. Scharpf unterscheidet die vier Formen einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung. (Scharpf 1997, 47). In der vorliegenden Fallstudie ist vor allem der Interaktionsmodus der Verhandlung relevant, da die Strukturfondsreform von 2013 eine Verhandlungslösung darstellt. Scharpf zeigt aber auch, dass die Interaktion neben dem Interaktionsmodus auch von dem institutionellen Setting strukturiert wird. So ist die Problemlösungskapazität von Verhandlungen in einem institutionellen Kontext mit minimalen Institutionen beschränkt, während Netzwerkstrukturen anspruchsvollere Einigungen ermöglichen (Scharpf 1997, 47). Die Implikationen zwischen dem institutionellen Setting und dem Verhandlungsmodus werden in Abschnitt 4.3 ausführlich zur Debatte gestellt.

Zur Beschreibung der Akteurskonstellationen zieht Scharpf (1997) einen spieltheoretischen Ansatz heran. Die vorliegende Arbeit folgt diesem Ansatz jedoch nicht. Mit dem Konzept der Nested Games bietet Tsebelis (1990) zwar einen Analyserahmen für eine duale Verhandlungsstruktur, doch die Komplexität der kohäsionspolitischen Verhandlungen lässt sich kaum auf spieltheoretische Interessenskonstellationen reduzieren. Sie beinhalten eine Vielzahl an Verhandlungsgegenständen mit wechselnden Akteurskonstellationen und institutionellen Ordnungen. Da das Verhandlungssystem der Kohäsionspolitik mehrere politische Subsysteme und mehrere inländische Gruppen umfasst, kann keine integrierte Präferenzordnung der beteiligten Akteure vorausgesetzt werden. Durch die lose Kopplung der verschiedenen Verhandlungsarenen unterliegen die Handlungsorientierungen und -optionen der Akteure außerdem vielfältigen Rückkopplungseffekten. Entscheidungen in der jeweils anderen Arena können unerwartete Änderungen der eigenen Situationsdeutung oder Präferenzen zur Folge haben, sodass diese

einer dynamischen Entwicklung unterliegen. Auf der Basis einer Längsschnittanalyse wird die Präferenzordnung der Akteure daher als offen konzeptualisiert.

Als Forschungsheuristik bietet der Akteurzentrierte Institutionalismus aber die konzeptionelle Offenheit zur Integration alternativer Theorien des Policy-Wandels. Rational-Choice Theorien können dabei als Ausgangspunkt für die Analyse der Akteurskonstellation herangezogen werden. Der von Hérítier (2007) konkretisierte Power-based Bargaining Ansatz macht auf die Bedeutung der asymmetrisch verteilten Machtressourcen zwischen den verschiedenen Akteuren aufmerksam. Demnach repräsentiert Policy-Wandel die relative Machtverteilung zwischen den Verhandelnden (Hérítier 2019, 354; Knight 1995, 108). Im Gegensatz zu funktionalen Rational-Choice Ansätzen steht also weniger die Gesamtleistungssteigerung für alle beteiligten Akteure als vielmehr die ungleiche Verteilungswirkung von Policy-Wandel im Vordergrund (Hérítier 2007, 40):

„It assumes that actors are competence-maximizers that whilst seeking to increase the efficiency of an institutional rule also try to ensure that a policy will be enacted through procedures which maximize their own degree of control over the process of policy-making.“ (Hérítier 2012, 12)

Nach Hérítier (2019, 354) basieren die Machtressourcen der Verhandlungspartner- und partnerinnen auf zwei Faktoren: der formalen institutionellen Position im Entscheidungsverfahren und der verfügbaren Rückfalloptionen. Die institutionelle Position im Entscheidungsverfahren legt die Kompetenzen der beteiligten Akteure fest. Dazu gehört beispielsweise ihre Fähigkeit, ein bestimmtes Verhalten wie etwa ein Veto anzudrohen sowie prozessuale Kompetenzen über die Entscheidungsmodalitäten. Die verfügbaren Rückfalloptionen bestimmen die Präferenzintensität der Akteure und dienen somit ebenfalls als Determinante für die Verhandlungsmacht. Allerdings bilden die Policy-Outcomes die Machtverteilung zwischen den Akteuren nicht unmittelbar ab. Sie stehen stets in der Pfadabhängigkeit des institutionellen Kontexts, der im Zuge vorangehender Verhandlungsprozesse durch die persistenten Machtverhältnisse strukturiert wurde (Hérítier 2007, 54).

Es existiert bereits eine Fülle an empirischen Untersuchungen über machtorientierte Verhandlungen im politischen System der EU. Der Fokus liegt dabei aber meist auf der Machtverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten oder zwischen den EU-Organen. Konditionalitäten wurden beispielsweise zumeist in ihrer Anwendung gegenüber den Beitrittsländern der Osterweiterung in Hinblick auf die zwischenstaatliche Machtverteilung analysiert (Dimitrova 2010; Schimmelfennig und Sedelmeier 2004; Sedelmeier 2008). Ein weiterer Strang der Literatur zeigt, dass die EU-Organen ihre Verhandlungsmacht zum eigenen Kompetenzausbau nutzen

(Héritier 2019; Rittberger 2014; Tallberg 2003). Die Studien gehen aber zumeist von einer integrierten Präferenzstruktur der Akteure aus. Bei der Analyse des dualen Verhandlungssystems der Kohäsionspolitik stellt sich die machtbasierte Verhandlung hingegen als mehrstufige Sequenz dar. Dem offiziellen Entscheidungsverfahren gehen intra-organisationale Koordinationsverfahren zwischen den verschiedenen sektoralen Organisationseinheiten in Kommission, Rat und EP voraus. Die auf die Kohäsionspolitik spezialisierten Einheiten vertreten gegenüber den übergeordneten politischen Akteuren der Haushaltsverhandlungen die materiellen und regulativen Interessen zur Bewahrung der eigenen Handlungsdomäne. Je nach Ausgestaltung der internen Koordinationsverfahren können sektorale Akteure ihre politikfeldspezifischen Interessen in unterschiedlichem Maße bei der internen Positionsbildung durchsetzen. Darauf folgen die parallelen Gesetzgebungsverfahren von Haushaltsverhandlungen und dem Gesetzespaket der ESI-Fonds, bei denen die EU-Organe eine interinstitutionelle Einigung erzielen.

In dieser Arbeit zeige ich, dass der verdichtete Gebrauch von Konditionalitäten auf einer intensivierten intersektoralen Koordination innerhalb der EU-Organe beruht. Die Policy-Reform der Kohäsionspolitik drückt also zugleich eine Machtverschiebung in dem übergeordneten institutionellen Arrangement der EU aus. So gewinnen politikfeldfremde Akteure über Konditionalitäten einen erhöhten Zugriff auf die finanziellen Ressourcen der ESI-Fonds. Die Cohesion Policy Community verliert dagegen an Handlungsfreiheit und Autonomie. Aus der Policy-Reform der ESI-Fonds lassen sich folglich Rückschlüsse über veränderte institutionelle Dynamiken ziehen. Das Entscheidungsforum der Kohäsionspolitik ist nun anfälliger für externe Problemverknüpfungen, sodass die ESI-Fonds stärker aus ihrer traditionellen Isolierung herausgezogen werden. Die Policy-Reform der Strukturfondsreform ließe sich aufgrund dieser Implikation für das institutionelle Setting auch als institutioneller Wandel verstehen. Da es sich aber hier nicht um eine formale institutionelle Reform handelt, betrachte ich die Strukturfondsreform als Policy-Wandel, der das institutionelle Arrangement der ESI-Fonds nachhaltig beeinflusst (Colomer 2001; Lenschow 1995).

Ich lege in dieser Arbeit die spezifischen Machtressourcen dar, auf die EU-Organe zurückgreifen können, um Verbindungen zwischen den verschiedenen Handlungsarenen herzustellen. In der Einleitung und Kapitel 2 wurden etwa Paketlösungen als ein Mechanismus dargestellt, der dem Ausgleich von asymmetrischen Interessenskonstellationen bei mehreren Verhandlungsgegenständen diene. Darüber hinaus können Akteure ihre Verhandlungsmacht in der einen Arena für strategisches Handeln in der anderen Arena ausnutzen (Héritier 2019). Die Mechanismen zur Verbindung von Arenen dienen den Akteuren in den Haushaltsverhandlungen dazu, ihre Entscheidungen auf die sektorale Arena zu übertragen und so die Policy-Integration der

ESI-Fonds voranzutreiben. Die Veto-Möglichkeiten der verschiedenen Akteure beeinträchtigen wiederum die Fähigkeiten, Policy-Initiativen abzuwehren.

In dem Ansatz des Power-based Bargainings wird Policy-Wandel auf exogene Faktoren zurückgeführt. Präferenzänderungen der dominanten Akteure können hier beispielsweise einen Policy-Wandel verursachen. Auch Umstrukturierungen in der relativen Verhandlungsmacht, wie etwa durch eine Neuformierung der Machtressourcen oder der Rückfalloptionen, erklären in diesem Modell einen Wandel. Neben diesen exogenen Faktoren identifiziert Héritier (2007) auch endogene Erklärungsansätze für Wandel innerhalb des Power-based Bargaining-Ansatzes. Sie zeigt auf, dass die formalen Regelungen in ihrer täglichen Anwendung durch informelle Regelungen überlagert werden können, da sie lediglich unvollständige Verträge darstellen. Informelle Regelungen bezeichnen Regeln, die nicht niedergeschrieben sind, nicht mit Sanktionen belegt sind und bei denen keine Streitbeilegung durch Dritte möglich ist (Héritier 2007, 46-47). In nachfolgenden Verhandlungen können diese informellen Regelungen dann die Machtverteilung der beteiligten Akteure beeinflussen. In Kapitel 7 wird aufgezeigt, dass sie ebenso zur Auflösung von Verhandlungsblockaden herangezogen werden können.

Der Power-based Bargaining Ansatz kann als Ausgangspunkt für die Analyse der Akteurskonstellation und der Interaktionsmodi herangezogen werden. Zugleich zielt die vorliegende Arbeit nicht auf einen Hypothesentest dieser Theorie ab. Vielmehr gilt es das Zusammenspiel vielfältiger Wirkungsmechanismen bei der Strukturfondsreform von 2013 auf der Basis einer Einzelfallstudie aufzuzeigen. Policy-Wandel kann daher nicht als direktes Abbild der Machtverteilung zwischen den Akteuren verstanden werden. Koordinations- und Interaktionsprozesse können neben harten Verhandlungen auch durch „nicht-manipulative Verständigungs- und Überzeugungsprozesse“ in der sogenannten Form des „arguing“ erfolgen (Börzel 2008, 120). Gemäß den Annahmen des Akteurzentrierten Institutionalismus sind die institutionellen Rahmenbedingungen für die Modi der Handlungskoordination wesentlich. Die verschiedenen Arenen des komplexen Verhandlungssystems der Kohäsionspolitik fördern unterschiedliche Interaktionsmodi, sodass der Entscheidungsprozess sowohl Sequenzen der machtbasierter Verhandlung als auch Sequenzen des „arguing“ beinhaltet. In dem nachfolgenden Abschnitt erfolgt eine detailliertere Verortung der einzelnen Wirkungsmechanismen innerhalb des dualen Entscheidungssystems der Kohäsionspolitik.

Das Ziel dieser Arbeit, also die Identifikation der spezifischen Mechanismen der Policy-Integration der Kohäsionspolitik, macht die Berücksichtigung weiterer Erklärungsansätze außerhalb des Rational-Choice Ansatzes erforderlich. In dem Kontext des zunehmenden Gebrauchs von

Konditionalitäten in der Kohäsionspolitik erweisen sich auch konstruktivistische Ansätze als relevant und sollten daher für die folgende Analyse nutzbar gemacht werden. Demnach kann ein Policy-Wandel auch auf Sozialisations- und Lernprozesse hin zu neuen Handlungsorientierungen, Ideen und Normen folgen (Risse 2004; Saurugger 2013). Die „Logic of appropriateness“ (March und Olsen 2005) treibt hier das strategische Handeln an, während die rationalen Kosten-Nutzen-Abwägungen in den Hintergrund treten: „Rule-guided behavior differs from strategic and instrumental behavior in that actors try to ‘do the right thing’ rather than maximizing or optimizing their given preferences“ (Risse 2004, 148). Empirische Untersuchungen belegen, dass Sozialisations- und Lernprozesse den politischen Prozess der EU beeinflussen (Checkel 2001; Hooghe 2005; Roederer-Rynning 2011). Sozialisation bezeichnet dabei eine Veränderung in der Weltanschauung sowie den Normen und Idealen der Akteure (Falkner 2011, 7). Lernen beschreibt hingegen ein Wachstum an Wissen und Kenntnissen der Akteure in den täglichen Operationen, das Produktivitätsgewinne ermöglicht (Pierson 2000, 254).

Oben wurde aufgezeigt, dass der politische Entscheidungsprozess über den zunehmenden Gebrauch von Konditionalität von divergierenden Problemauffassungen gekennzeichnet ist. Akteure aus den verschiedenen politischen Subsystemen richten ihr strategisches Handeln an unterschiedlichen politischen Zielen und Normen aus. Wie in Kapitel 3 deutlich gemacht wurde, weisen Akteure aus dem Politiknetzwerk der Kohäsionspolitik politikfeldspezifische Handlungsorientierungen auf. Die Vermutung, dass sich Sozialisationsprozesse vor allem innerhalb von professionellen Gruppen abzeichnen, wird durch empirische Studien unterstützt (Hooghe 2000; Lewis 2005). Daher stellt sich in Bezug auf die zunehmende intersektorale Koordination im Gebrauch der ESI-Fonds die Frage, inwiefern sich arena-übergreifende Lern- und Sozialisationsprozesse identifizieren lassen. Politikfeldspezifische Präferenzen könnten so aufgeweicht und Entscheidungsblockaden gelockert werden. Aus diesem Grund identifiziert die nachfolgende Analyse auch Lern- und Sozialisationsprozesse innerhalb der Strukturfondsreform von 2013.

Ich setze den Akteurzentrierten Institutionalismus als Forschungsheuristik ein, um die Mechanismen der sektoralen Politikverflechtungen anhand einer induktiven Fallstudie der Strukturfondsreform von 2013 darzulegen. Dabei kombiniere ich die theoretischen Annahmen von Rational-Choice Ansätzen und konstruktivistischen Ansätzen und trage so der Tatsache Rechnung, dass das komplexe Mehrebenensystem der EU von einem Zusammenspiel vielfältiger Wirkmächte geprägt wird. In dem nachfolgenden Abschnitt beziehe ich diese theoretischen Annahmen auf die duale Verhandlungsstruktur der Kohäsionspolitik und leite aus den verschiedenen institutionellen Settings Vermutungen über die zentralen Mechanismen ab.

4.3 Mechanismen zwischen Hierarchie und Netzwerk

In der vorliegenden Arbeit werden verschiedene Mechanismen der intersektoralen Koordination identifiziert, die eine Policy-Integration der ESI-Fonds an politikfeldfremde Konditionalitäten ermöglichen. Als Ausgangspunkt für die Analyse der Akteurskonstellation und Interaktionsmodi wurde oben ein Rational-Choice Ansatz herangezogen, nach dem die Strukturfondsreform von 2013 als Verhandlungsergebnis ungleich mächtvoller Akteure verstanden wird. Der Akteurzentrierte Institutionalismus weist aber zudem auf die Bedeutung des institutionellen Arrangements. Die Verhandlungen zur Kohäsionspolitik finden schließlich nicht zwischen gleichberechtigten und ungebundenen Akteuren statt. Sie sind vielmehr in ein komplexes Governance-Regime eingebettet, das die Verteilung von Ressourcen und die Interaktionsmodi strukturiert. Die in Kapitel 2 und 3 gewonnenen Erkenntnisse über die duale Struktur der kohäsionspolitischen Verhandlungen sollen in diesem Abschnitt in den analytischen Rahmen integriert werden und Annahmen über zentrale Mechanismen abgeleitet werden.

Die duale Verhandlungsstruktur der Kohäsionspolitik geht über eine rein horizontale Politikverflechtung hinaus. Durch die lose institutionelle Kopplung der sektoralen Verhandlung mit den Haushaltsverhandlungen besteht eine wechselseitige funktionelle Abhängigkeit mit dem Policy-Subsystem der Haushaltsverhandlungen. Koordinationsprobleme zwischen den verschiedenen sektoralen Organisationseinheiten sind die Folge, sodass die Kapazität zur Selbstorganisation von Policy-Netzwerken an ihre Grenzen stößt. Bei der Koordination sektoraler Konflikte zwischen funktional differenzierten Einheiten greifen Organisationen auf hierarchische Steuerungsmodi zurück (Jordan und Schout 2006, 18). Da die machtbasieren Verhandlungen zwischen den Akteuren in ein solch komplexes Governance-Regime eingebettet sind, sind für die untersuchten Entscheidungsprozesse ebenso die Interaktionen zwischen den Governance-Formen Netzwerk und Hierarchie relevant. Die Mechanismen der positive Integration, Intervention politikfeldfremder Akteure, Watering Down sowie Lernen stellen Mischformen zwischen hierarchischer und kooperativer Koordination dar und stehen im Zentrum der Analyse.

Die Wirkmacht der verschiedenen Governance-Modi hängt von dem institutionellen Setting der Entscheidungssequenzen ab. Der zunehmende Gebrauch von Konditionalitäten wird in der vorliegenden Arbeit auf der Basis von drei Elementen der Strukturfondsreform von 2013 verstanden, die unterschiedlichen Sequenzen des politischen Prozesses abbilden:

- 1) Die Einführung von ex-ante-Konditionalitäten
- 2) Die Ausweitung und Stärkung der makroökonomischen Konditionalität
- 3) Die Verbindung zwischen der Programmierung der ESI-Fonds und den CSRs

Insgesamt führen die verschiedenen Teilprozesse zu einer vertieften Policy-Integration der Kohäsionspolitik. Doch sie können jeweils als eigenständige Entscheidungssequenzen verstanden werden, die in verschiedenen Arenen verortet werden können und daher einen weitestgehend eigenständigen Entscheidungsprozess abbilden.

Die Einführung der ex-ante-Konditionalitäten ist auf der sektoralen Ebene angesiedelt. Die Idee wurde innerhalb der Policy Community der Kohäsionspolitik entwickelt und spielte in den übergeordneten Haushaltsverhandlungen nur eine untergeordnete Rolle. Dennoch institutionalisieren ex-ante-Konditionalitäten eine horizontale Koordination zwischen verschiedenen sektoralen Policy-Subsystemen. In Kapitel 5 wird deutlich gemacht, dass die ex-ante-Konditionalitäten die erste erfolgreiche Initiative zur systematischen Anwendung von Konditionalitäten repräsentieren und auf einer positiven Koordination zwischen den DGs der Kommission beruht. So erlangen sektorale DGs der Kommission direkten Gestaltungszugriff auf die Implementation der ESI-Fonds, indem sie Inhalte der ex-ante-Konditionalitäten festlegen und ihre Einhaltung kontrollieren. Diese horizontale Form der sektoralen Selbstkoordination stellt der oben bereits erwähnte Mechanismus der positiven Koordination dar. Das bedeutet, dass verschiedene sektorale Einheiten ein positives gemeinsames strategisches Handeln zum beiderseitigen Nutzen entwickeln. Üblicherweise wird dem politischen System der EU eine niedrige Kapazität zur positiven Koordination zugeschrieben. Da die Verhandlungen vor allem auf der technischen Ebene von den sektoralen Policy-Experten und -Expertinnen geleitet werden, erlauben ein Interaktionsmodus des „arguing“ und sektorale Lernprozesse aber eine besondere Handlungsfähigkeit. Auf exogenen Problemdruck reagieren Vertreter und Vertreterinnen der Kohäsionspolitik mit Bemühungen um eine Modernisierung des eigenen Politikbereiches und treiben intersektorale Bindungen der Kohäsionspolitik voran. Das Policy-Netzwerk der Kohäsionspolitik verfügt folglich in der Tat über eine hohe Fähigkeit zur sektoralen Selbstkoordination.

Demgegenüber ist der zweite Teilprozess, die Einführung der makroökonomischen Konditionalität, in ein hierarchisches Setting eingebettet. Hierarchie bezeichnet eine zentralisierte Form der Handlungskoordination. Sie repräsentiert ein „Organisations- oder Verfahrensprinzip, das auf der Über- bzw. Unterordnung zwischen Funktionen, Personen oder Organisationen bzw. Organisationselementen beruht“ (Döhler 2007, 46). Hierarchie tritt primär in stark integrierten Organisationen in Erscheinung (B. Guy Peters 1998, 17-18). In der Regel wird die hierarchische Koordination mit Sanktionen durchgesetzt (Biermann 2007, 428). Die EU entzieht sich mit ihren vielfältigen wechselseitigen und fluiden Organisationsstrukturen jedoch zumeist der Bildung hierarchischer Strukturen (Jordan und Schout 2006, 15). Hier überschreiten die

Entscheidungsprozesse organisatorische Grenzen und machen Koordination zwischen wechselseitig abhängigen Akteuren erforderlich (Scharpf 1994, 37).

Das Politikfeld der Haushaltspolitik steht dennoch in einem hierarchischen Verhältnis zu dem sektoralen Politikfeld der Kohäsionspolitik, weil im Rahmen der MFR-Verhandlungen übergeordnete politische Probleme behandelt werden und mit den Staats- und Regierungschefs und -chefinnen die höchste politische Ebene eine leitende Rolle einnimmt. Das Politiknetzwerk der Kohäsionspolitik ist hingegen auf sektoraler Ebene angesiedelt. Es handelt sich bei der Rangordnung der beiden Verhandlungssysteme jedoch nicht um den Idealtypus einer eng gekoppelten Hierarchie. Wie oben dargestellt, können die Fachpolitiker und -politikerinnen der Kohäsionspolitik im Entscheidungsprozess ein Veto-Recht ausüben (Benz 2000b; Börzel 2008). Die Verhandlungen zum Gesetzespaket der Kohäsionspolitik finden also vielmehr im Schatten der Hierarchie statt: „Hierarchische Strukturen, auch wenn sie eine wirksame hierarchische Koordination nicht leisten können, definieren also immerhin den Kontext, innerhalb dessen Verhandlungen stattfinden müssen“ (Scharpf 1993, 71). Durch die Verschachtelung der Regelstrukturen kann die übergeordnete Verhandlungsarena also beispielsweise die institutionellen Spielregeln für die untergeordnete Verhandlungsarena definieren, um beispielsweise die Rückfalloptionen für die Cohesion Policy Community zu ändern.

Da die duale Verhandlungsstruktur nicht in ein zentralisiertes politisches System eingebettet ist, verfügen die Akteure nicht über die Möglichkeit, das jeweils andere Teilsystem direkt zu steuern. Den politischen Akteuren in den finanziellen Verhandlungen sind so zum Beispiel Grenzen für ihre Interventionsmöglichkeiten in das sektorale Kohäsionsnetzwerk gesetzt. Für kollektive Probleme beider Arenen basiert der Entscheidungsprozess daher auf Kooperation. Auch wenn sektorale Akteure in der Kohäsionspolitik über eine hohe Selbststeuerungsfähigkeit verfügen, erlauben nach Schimank (1996) die Standardinteressen von Akteuren, also der Besitz einer gesicherten Domäne, Handlungsfreiheit und Wachstum (Scharpf 1997, 64), der Politik einen steuernden Zugriff auf gesellschaftliche Teilsysteme.

Die Erfüllung dieser Standardinteressen ist oftmals an finanzielle und andere Ressourcen gekoppelt. Für die Akteure in den interdependenten Teilsystemen bieten sich durch die wechselseitige Ressourcenabhängigkeit so Steuerungsmöglichkeiten wie etwa durch eine Kürzung von finanziellen Mitteln. Schimank bezeichnet dieses Interdependenzmanagement über Standardinteressen deshalb auch als einen „Generalschlüssel“, der Steuerung ermöglicht, ohne die systemspezifische Handlungslogik zu verletzen (Schimank 2005, 217). Vor diesem Hintergrund lässt sich ein Mechanismus der Koordination von sektoralen Politikverflechtungen ableiten, der

der hierarchischen Einbettung der Verhandlungsarenen Rechnung trägt. Durch die *Intervention politikfeldexterner Akteure* greifen Akteure auf die Machtressourcen in ihrem Politikfeld zurück, um Einfluss über ein anderes Politikfeld auszuüben (Bönker 2008, 321). In Kapitel 6 werden die Bedingungen für diesen Mechanismus anhand der Übertragung der Paketlösung aus den Haushaltsverhandlungen auf das Politikfeld der Kohäsionspolitik dargestellt. Hierbei wird gezeigt, dass der Europäische Rat seine prozessualen Kompetenzen nutzt, um Verhandlungsgegenstände in eine günstigere Verhandlungsarena zu verschieben und damit de facto in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren eingreift.

Die Intervention politikfeldexterner Akteure konfrontiert Netzwerkteilnehmende mit einer Beschränkung der Handlungsfreiheit über die eigene Domäne. Zudem können externe Interventionen negative Externalitäten erzeugen und die Kosten der Entscheidung auf das jeweilige politische Subsystem auslagern. Wenn sich externe Steuerungsversuche auf diese Weise gegen die Standardinteressen der Akteure richten, kann dies Widerstand hervorrufen (D. Braun 1993, 208). Oben wurde bereits dargelegt, dass die sektoralen Interessen in der dualen Verhandlungsstruktur der Kohäsionspolitik eine direkte Repräsentation finden. Versuche der Inanspruchnahme können daher durch Verhandlungsblockaden auf der sektoralen Ebene abgewehrt werden (D. Braun 1993). Die Fähigkeit der sektoralen Akteure zur Blockade von externen Steuerungsversuchen hängt jedoch maßgeblich von dem institutionellen Arrangement sowie von ihrer Präferenzintensität ab. In Kapitel 7 wird aufgezeigt, dass das EP im Gegensatz zu Rat und Kommission nicht über hierarchische interorganisationale Koordinationsverfahren verfügt und die sektoralen Interessen hier folglich nicht durch übergeordnete politische Einheiten überlagert werden. Die Blockadeneigung der Repräsentanten der Kohäsionspolitik im EP wird allerdings durch den zeitlichen Rahmen der Verhandlungen reduziert. Konsensfördernde Mechanismen können Entscheidungsblockaden dann überwinden. Dazu zählen neben den oben bereits dargestellten Paketlösungen auch Opt-out-Möglichkeiten. In der vorliegenden Arbeit wird aber vor allem der Mechanismus des *Watering Down* als konsensfördernder Mechanismus dargestellt (Falkner 2011, 12). Dabei wird ein Vorschlag so weit abgeschwächt, dass er für Veto-Spieler akzeptabel wird. Auch wenn er Einigungen fördern kann, so stellt er doch die Bindungswirkung der Reformen infrage. Verschiedene Autoren und Autorinnen haben bereits auf eine fehlende Bindungswirkung von EU-Konditionalitäten im Kontext der Osterweiterung aufmerksam gemacht (Schimmelfennig und Sedelmeier 2004, 666-67). An diesem Mechanismus zeigt sich folglich eine partielle Entkopplung des Reformvorschlages von den täglichen Operationen der ESI-Fonds. Darüber hinaus wird die Entscheidungsblockade durch ein informelles Einverständnis gelöst, nachdem es sich bei der makroökonomischen Konditionalität in

erster Linie um ein symbolisches Druckmittel handeln solle. Der Akteurzentrierte Ansatz berücksichtigt hier also auch die Frage nach der tatsächlichen Bindungswirkung von Konditionalitäten.

Da Policy-Integration in der vorliegenden Arbeit aus einer prozessualen Perspektive verstanden wird, sollen auch Rückkopplungseffekte der Einführung von Konditionalitäten aufgezeigt werden. Darunter können Prozesse verstanden werden, bei denen frühere Policy-Entscheidungen den späteren Politikprozess beeinflussen (Pierson 1993; Skocpol 1995). Der dritte Prozess der Verbindung zwischen der Programmierung der ESI-Fonds und den CSR hat seinen Ursprung ebenfalls in dem hierarchischen Policy-Imperativ des Europäischen Rates zur Strukturfondsreform von 2013. Das neue wechselseitige Abhängigkeitsverhältnis zwischen den beiden Funktionsbereichen der EU entfaltet im Nachklang der Reform aber einen vertieften intersektoralen Koordinationsbedarf, sodass es zu einer Verstetigung der Policy-Integration kommt. Kapitel 8 nimmt diesen Prozess in den Blick und macht auf Lernprozesse zwischen den Gatekeepern des Europäischen Semesters und denen der ESI-Fonds aufmerksam. Diese werden von deliberativen Formaten vorangetrieben. So findet keine einseitige Anpassung der kohäsionspolitischen Programme an die CSRs statt, sondern auch die Policy-Akteure der Kohäsionspolitik können das eigene Politikprogramm auf das Forum des Europäischen Semesters ausweiten.

Die hier aufgeführten Mechanismen, positive und negative Koordination, Intervention politikfeldfremder Akteure, Watering Down sowie Sozialisations- und Lernprozesse bewegen sich in einem Spannungsverhältnis zwischen hierarchischen und kooperativen Governance-Formen. Mischformen der beiden Idealtypen folgen in dem Integrationsprozess sequenziell aufeinander. Sie sind dabei nicht als vollständige Auflistung der Mechanismen von inter-sektoraler Koordination zu verstehen. Sie liefern vielmehr eine prozessuale Perspektive auf die Policy-Integration der Kohäsionspolitik. Die zunehmende Kopplung der ESI-Fonds an externe Politikprogramme ist ein Phänomen, das sich aus vielen einzelnen Elementen zusammensetzt. Unterschiedliche Mechanismen wirken ineinander, bedingen sich gegenseitig oder laufen sich partiell gar entgegen. So ergibt sich insgesamt ein mehrdimensionales Bild von der Policy-Integration der Kohäsionspolitik, das zugleich Elemente der partiellen Entkopplung aufzeigt (Candel und Biesbroek 2016). Die Akteurzentrierte Perspektive beleuchtet folglich auch bislang wenig beachtende Mechanismen der Policy-Desintegration (Candel und Biesbroek 2016, 217). In der Summe wird deutlich gemacht, dass die sektorale Politikverflechtung der ESI-Fonds seit der Mitte der 2000er zugenommen und eine Policy-Integration dieses Politikfeldes stattgefunden hat.

Zusammenfassung

Im Fokus dieser Arbeit stehen die Mechanismen der Policy-Integration der Kohäsionspolitik. Auf der Basis einer induktiven Fallstudie der Strukturfondsreform von 2013 lege ich dar, dass intersektorale Koordination zugenommen hat und über den Gebrauch von Konditionalitäten integrierte Policy-Lösungen eingerichtet werden. Ich verstehe Policy-Integration dabei aus einer prozessualen Perspektive. Das bedeutet, dass sich Policy-Wandel in Sequenzen vollzieht und sich sowohl durch Antrieb- als auch durch Widerstandskräfte manifestiert. Zugleich berücksichtige ich auf der Basis einer strukturellen Perspektive die verschiedenen Arenen und Ebenen, in denen die Mechanismen angesiedelt sind. So ergibt sich insgesamt ein dynamisches Bild, das der Komplexität der europäischen Entscheidungsverfahren Rechnung tragen kann.

Ich folge der Forschungsheuristik des Akteurzentrierten Institutionalismus. Demnach konstituieren und reproduzieren Akteure organisationale Subsysteme. Da die ESI-Fonds zugleich in zwei Verhandlungssysteme eingebunden sind, ist dieser politische Prozess von divergierenden Problemauffassungen und Handlungsorientierungen gekennzeichnet. So richtet die Policy Community der Kohäsionspolitik ihr strategisches Handeln an den politikfeldspezifischen Präferenzen und Handlungsorientierungen aus und folgt nicht der Logik der Nettosalden aus den finanziellen Verhandlungen. Zur Erklärung der strategischen Interaktion ziehe ich den Ansatz des Power-based Bargainings heran. Nach diesem Ansatz verfolgen Akteure auf der Basis ihrer jeweiligen Machtressourcen die eigene Kompetenzmaximierung. Ich kombiniere die theoretischen Annahmen des Rational-Choice-Modells mit konstruktivistischen Ansätzen der sozialen Anpassung und des sozialen Lernens. Das komplexe Mehrebenensystem der EU ist schließlich von einem Nebeneinander unterschiedlicher Interaktionsformen gekennzeichnet und lässt sich nicht auf ein einziges theoretisches Modell reduzieren. Stattdessen gilt es in dieser Arbeit die spezifischen Bedingungsfaktoren und Wechselwirkungen verschiedener Mechanismus zu identifizieren.

Die Verhandlungen der Strukturfondsreform sind in komplexe Governance-Strukturen eingebettet. Bei der Analyse der Verhandlungen berücksichtige ich dieses institutionelle Setting und ziehe Rückschlüsse über die Verhandlungsposition der beteiligten Akteure. Ich unterscheide drei Entscheidungssequenzen, die in unterschiedlichen Arenen verortet sind: 1) der Einführung der ex-ante-Konditionalitäten, 2) der Ausweitung der makroökonomischen Konditionalitäten und 3) der Verbindung zwischen der Programmierung der ESI-Fonds und dem Europäischen Semester. Das institutionelle Setting der unterschiedlichen Sequenzen variiert zwischen

Netzwerkstrukturen und Verhandlungen im Schatten der Hierarchie. Die spezifischen institutionellen Settings befördern verschiedene Mechanismen der intersektoralen Koordination. Insgesamt zeige ich die folgenden Mechanismen auf: positive und negative Koordination, Intervention politikfeldfremder Akteure, Watering Down sowie Sozialisations- und Lernprozesse. Diese Mechanismen bilden die zentralen Wirkmächte der Strukturfondsreform von 2013 dar.

Im nachfolgenden Kapitel folgt eine empirische Analyse der ersten Sequenz über die Einführung der ex-ante-Konditionalität. Hier zeige ich, dass die Kommission im Bereich der Kohäsionspolitik über eine erstaunlich hohe Fähigkeit zur positiven Koordination verfügt.

5. Positive Koordination in der Kommission

„Ein langjähriges Mitglied der Europäischen Kommission bemerkte eins: `Erst war ich ein Kommissar mit Haushaltsmitteln, aber ohne politische Strategie, und jetzt bin ich ein Kommissar mit einer politischen Strategie, aber ohne Haushaltsmittel.“ (Andor 2018, 8)

Die Kohäsionspolitik nimmt im politischen System der EU eine Monopolstellung ein. Aus der Verwaltung der ESI-Fonds ist über die letzten Jahrzehnte eine komplexe Implementationsstruktur erwachsen. Supranationale, nationale und regionale Akteure sind unter dem Partnerschaftsprinzip gemeinsam an der Durchführung der ESI-Fonds beteiligt. Die Kommission kann aus ihrer Kontrollposition über dieses Multilevel Governance Netzwerk besonders hohe Durchführungskompetenzen in der Verwaltung der Förderprogramme ableiten. Damit verfügt die Kohäsionspolitik hier über ein Alleinstellungsmerkmal. In keinem anderen Politikbereich besitzt die EU eine derart effektive Implementationsstruktur.

Die historisch gewachsene Implementationsstruktur der Kohäsionspolitik war jedoch lange nicht an zentrale politische Strategien gekoppelt. Bis zur Mitte der 2000er-Jahre standen die strategischen Ziele der ESI-Fonds kaum im öffentlichen Interesse und fanden in den MFR-Verhandlungen nur geringe Beachtung. Die besonderen Kompetenzen der Kommission in diesem Bereich dienten vor allem der effektiven Mittelabsorption, während nationale und regionale Akteure weitgehend freie Hand über die Projektgestaltung besaßen. Die sektoral fragmentierten Entscheidungsprozesse untermauerten diese Abkopplung zwischen der Kohäsionspolitik und den politischen Strategien der EU.

Eine Analyse der Monopolstellung der Kohäsionspolitik ermöglicht einen besonderen Blick auf die Mechanismen und Bedingungen für positive sektorale Koordination in politischen Mehrebenensystemen. Bisher wurde in der Policy-Forschung das Argument vertreten, dass es sich bei der positiven Koordination um einen äußerst anforderungsreichen Mechanismus handelt, der in der Praxis kaum Anwendung finde (Hartlapp 2011; Scharpf 1993). Über die Kopplung der Kohäsionsfonds an vielfältige sektorale ex-ante-Konditionalitäten treibt die Kommission im Rahmen der Strukturfondsreform von 2013 aber eine positive Integration zwischen den DGs systematisch voran. Auf diese Weise wird eine Systemintegration der Kohäsionspolitik befördert und ihre besonderen Ressourcen vermehrt in den Dienst für gemeinsame Strategien genommen.

Eine Analyse der speziellen Wirkungsmechanismen bei der Einführung von ex-ante-Konditionalitäten in der Strukturfondsreform von 2013 zeigt die Bedingungen und Prozesse einer erfolgreichen positiven Koordination auf. Dabei wird zum einen eine Transformation des

traditionellen Politikfeldes der Kohäsionspolitik dargelegt. Zum anderen mache ich auf den steigenden Problemdruck angrenzender Politikfelder aufmerksam. Ich führe in diesem Kapitel externe Triebkräfte an, die einen erhöhten Reformdruck auf die Kohäsionspolitik erzeugen. So befindet sich die Kohäsionspolitik in der Mitte der 2000er-Jahre in einem Reformstau. Ihre sektoralen Beharrungstendenzen geraten zunehmend in Widerspruch mit gesellschaftlichen Umbrüchen. Doch der externe Druck setzt interne Modernisierungsprozesse frei. Die Cohesion Policy Community entwickelt einen innovativen Reformansatz, um den Mehrwert der Kohäsionspolitik gegenüber konkurrierenden politischen Projekten zu signalisieren und die hohe finanzielle Ausstattung der Fördergelder weiter zu rechtfertigen. Ex-ante-Konditionalitäten (seit 2021: grundlegende Voraussetzungen) stellen dabei ein zentrales Element dar. Sie definieren regulatorische, institutionelle und administrative Bedingungen, die Mitgliedsstaaten vor Erhalt der Fördergelder erfüllen müssen. Durch den Gebrauch von Konditionalitäten bindet die Cohesion Policy Community die ESI-Fonds an zentrale politische Strategien. So bezieht die Kommission fremde politische Agenden in das Regelwerk der Fördergelder ein, mildert sektorale Verteilungskonflikte ab und stärkt die Legitimation für den Weiterbestand der ESI-Fonds.

Bevor ich den politischen Prozess über die Einführung von ex-ante-Konditionalitäten nachzeichne, werde ich im nachfolgenden Abschnitt zunächst die Monopolstellung der Kohäsionspolitik darlegen. Für diesen Zweck ordne ich die Durchführungskompetenzen der Kommission im Bereich der ESI-Fonds in die Literatur zur europäischen Governance ein. Ich lege dar, dass die Durchführungskompetenzen der Kommission im Bereich der Kohäsionspolitik eine funktionale Ähnlichkeit zu harten Sanktionsverfahren aufweisen.

5.1 Die Monopolstellung der Kohäsionspolitik

Um die besonderen Durchführungskompetenzen der EU im Bereich der Kohäsionspolitik zu verstehen, lohnt sich zunächst ein Blick auf die anderweitigen EU-Governance-Instrumente. Die Durchsetzungsinstrumente der EU sind begrenzt, sodass die flexiblen Implementationsstrukturen der Kohäsionspolitik zum Alleinstellungsmerkmal dieses Politikfeldes werden und seine Monopolstellung begründen. In dem nachfolgenden Abschnitt werden die Durchsetzungsinstrumente der Kommission im Bereich der ESI-Fonds in die Governance-Literatur eingeordnet.

Die begrenzten Durchsetzungskompetenzen der Kommission

In ihrer Rolle als Hüterin der Verträge ist die Kommission für die Kontrolle der Einhaltung des europäischen Rechts verantwortlich, verfügt aber nur über begrenzte rechtliche und finanzielle

Durchsetzungsinstrumente. In der Politikfeldanalyse werden harte und weiche Steuerungsverfahren beziehungsweise 'hard governance' und 'soft governance' unterschieden. Bei harten Governance-Modi handelt es sich traditionellerweise um Rechtsvorschriften, also um verbindliche Regeln mit Vertragsbasis, die gerichtlich durchsetzbar sind (Blomqvist 2016; Saurugger und Terpan 2021). Weiche Steuerungsverfahren basieren hingegen auf der freiwilligen Kooperation der Mitgliedsstaaten und können nicht gerichtlich durchgesetzt werden. Dazu zählen etwa Policy-Empfehlungen, Leitlinien, politische Zielsetzungen, Informationen oder Diffusion (Blomqvist 2016, 267-68). Die beiden Modi stellen jedoch keine Dichotomie, sondern ein Kontinuum dar, bei dem Mischformen möglich sind (Knodt und Schoenefeld 2020; Schoenefeld und Knodt 2021).

Die Kommission verfügt nur über beschränkte Möglichkeiten, harte Regeln durchzusetzen (Falkner et al. 2005; Tallberg 2002). In der Compliance-Literatur werden Regelverstöße von Mitgliedsstaaten auf drei Erklärungsansätze zurückgeführt: Enforcement, Management und Legitimität (Börzel et al. 2010, 1367-71; Hartlapp 2007, 655-58; Tallberg 2002). Nach dem Enforcement-Ansatz verstoßen Mitgliedsstaaten gegen Regeln, wenn der damit verbundene Nutzen die Kosten einer möglichen Sanktionierung übertrifft. Probleme bei der Durchführung von EU-Recht lassen sich so auf eine ungünstige Anreizstruktur zurückführen und können durch eine strikte Überwachung und harte Sanktionierung behoben werden (Downs, Rocke und Barsoom 1996; Underdal 1998, 7-12). Im Management-Ansatz gilt nicht der Widerstand der Mitgliedsstaaten als zentrale Ursache für Vertragsbrüche, sondern ein Mangel der für die Durchführung notwendigen administrativen Kapazitäten oder finanziellen Mitteln. Wichtig für die Bekämpfung von Compliance-Problemen sei daher vor allem der Ausbau von Kapazitäten durch den Transfer von Wissen und Ressourcen (Chayes und Chayes 1998; M.A. Levy, Keohane und Haas 1993). In einem dritten Ansatz betonen Autoren und Autorinnen wie Checkel (2001) oder Risse (2000) die Rolle von Legitimität bei der Beachtung von EU-Recht. Sie heben die Bedeutung von kommunikativem Handeln hervor, um soziales Lernen oder Sozialisationsprozesse zu fördern und so schließlich auch die Bindung gemeinsamer Verträge zu stärken. Die spezifischen Ursachen für Vertragsverletzungen variieren allerdings von Fall zu Fall (Falkner et al. 2005). Daher kombiniert die EU die Handlungslogiken, die sich aus den drei Erklärungen ableiten lassen (Hartlapp 2007; Tallberg 2002).

Das Vertragsverletzungsfahren stellt das zentrale Instrument der Kommission zur Bekämpfung von Compliance-Problemen dar. In der Regel sucht die Kommission zunächst auf informellen Wegen eine Einigung mit dem Mitgliedsstaat, zum Beispiel durch einfache Anschreiben oder bilaterale Gespräche (Frenz 2010, 747). Erweist sich diese Strategie als erfolglos, kann die

Kommission ein formales Vorverfahren mit einem Mahnschreiben einleiten. Dann hat der betroffene Mitgliedsstaat die Möglichkeit, auf die Stellungnahme der Kommission zu reagieren und gegebenenfalls einzulenken. Der Großteil der Beschwerden gegen Vertragsverletzungen kann im Zuge des Vorverfahrens geschlossen werden (Andersen 2012, 52; Europäische Kommission 2019h). Im Jahr 2019 beendete die Kommission etwa 777 Fälle im Vorverfahren und lediglich 19 Fälle nach einem EuGH-Urteil (Europäische Kommission 2019h, 13). Nach Abschluss dieses Vorverfahrens ist die Kommission berechtigt, Anklage vor dem EuGH zu erheben. Bei einem zulässigen Vertragsverletzungsverfahren kann der EuGH den Mitgliedsstaat zur Beseitigung des Verstoßes verpflichten. Kommt ein Mitgliedsstaat dieser Verpflichtung nach dem ersten Verfahren nicht nach, kann die Kommission ein Sanktionsverfahren einleiten.

Im Zuge des Sanktionsverfahrens kann der EuGH ein Zwangsgeld oder einen Pauschalbetrag über den Mitgliedsstaat verhängen. Dazu kommt es allerdings nur in seltenen Fällen. Lediglich 2 der 33 Fälle, die im Jahr 2019 dem EuGH zugewiesen wurden, bezogen sich auf das Sanktionsverfahren (Europäische Kommission 2019h, 23). Zumeist dienen die finanziellen Sanktionen vor allem der Abschreckung (Hartlapp 2005, 186). In den wenigen Fällen einer Aktivierung liegen außerdem häufig mehrere Jahre zwischen dem ersten und zweiten Urteil, sodass die Durchsetzung von großen zeitlichen Verzögerungen geprägt ist (Jack 2013, 406-07). Eingeschränkt wird die Durchschlagskraft des Vertragsverletzungsverfahrens auch durch begrenzte personelle Ressourcen in der Kommission, die keine systematische Verfolgung aller Verstöße erlaubt (Hartlapp 2005, 199). Auf der Basis von drei Fallstudien kommt Falkner (2016, 47-49) zu dem Schluss, dass die harten Sanktionierungsmöglichkeiten zwar notwendig sind, um den Druck auf die Mitgliedsstaaten zu erhöhen, allein aber unzureichend seien. Die Durchsetzung von EU-Recht ließe sich nur durch eine breite Mischung an unterschiedlichen Instrumenten erzielen.

Seit den 1990er-Jahren führte die EU vermehrt weiche Governance-modi ein, um Problemen bei der Durchsetzung von EU-Recht entgegenzuwirken. Weiche Steuerungsverfahren erlauben den Mitgliedsstaaten einen größeren Gestaltungsspielraum bei der Verfolgung gemeinsamer Zielvereinbarungen und sollen rechtliche Vorschriften so ergänzen (Abbott und Snidal 2000; Saurugger und Terpan 2016, 57). Sie umgehen außerdem die hohen Konsensanforderungen, die bei der europäischen Gesetzgebung auftreten und bieten somit einen alternativen Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle (Slominski und Trauner 2021, 95-96). Bis heute hat sich die weiche Steuerung der EU beachtlich weiterentwickelt und umfasst neben Monitorings und Berichterstattungen nun auch härtere Elemente wie zum Beispiel „blaming and shaming“-Plattformen (Knodt und Schoenefeld 2020; Schoenefeld und Knodt 2021).

Allerdings deuten verschiedene Fallstudien darauf hin, dass die Durchsetzungsfähigkeit von weichen Steuerungsverfahren beschränkt ist. Sie haben sich als wirksam erwiesen, wenn sie komplementär zu harten Regelungen angewendet werden. Dann konnten sie etwa im Bereich der Sozialpolitik Lernprozesse anstoßen (Saurugger und Terpan 2016). Aber bei EU-Zielvereinbarungen ohne Vertragsbasis zeichnen sich in verschiedenen Fallstudien Defizite bei der nationalen Umsetzung ab. Diese werden auf abweichende Präferenzen der nationalen Regierungen oder nationalen Interessensgruppen (Featherstone 2005; Mailand 2008), strukturelle Inkompatibilitäten zwischen europäischen Zielstellungen und nationalen institutionellen Arrangements (Blauberger 2009; McGuinness und Conor 2010) sowie auf die fehlende Drohwirkung von weichen Steuerungsverfahren zurückgeführt (Saurugger und Terpan 2016; Scharpf 2002a).

Die akademische Debatte deutet jedoch auf einen stetigen Trend zur Weiterentwicklung und zur Verhärtung von weichen Governance-Mechanismen. Insbesondere die DGs der Kommission fördern die Erweiterung und Verstärkung ihrer Durchsetzungskompetenzen gegenüber den Mitgliedsstaaten in den jeweiligen Politikfeldern wie unter anderem in der Sozialpolitik (Büchs 2007), der Wirtschafts- und Fiskalpolitik (Zeidler 2021) oder der Umweltpolitik (Knodt und Schoenefeld 2020). Die eingeschränkten finanziellen und rechtlichen Instrumente der Kommission führen folglich zu Hindernissen bei der Durchsetzung zentraler politischer Agenden gegenüber den Mitgliedsstaaten.

Die besonderen Durchführungs Kompetenzen in der Kohäsionspolitik

Im Bereich der Verwaltung der ESI-Fonds verfügt die Kommission über außergewöhnlich hohe Durchführungs Kompetenzen. Über Jahrzehnte bepflanzte sie die Implementationsstruktur der Kohäsionspolitik, die zu einem komplexen Multilevel Governance Netzwerk herangewachsen ist. Aufgrund der sektoralen Fragmentierung grenzt sich die Cohesion Policy Community aber von zentralen politischen Steuerungsbemühungen ab. So sichert das Partnerschaftsprinzip nationalen und regionalen Akteuren stets eine Flexibilität bei der Mittelverwendung zu, um spezifische regionale Bedürfnisse zu adressieren (Crescenzi und Giua 2016). Bei der Entscheidungsfindung für das zentrale Regelwerk der EU richteten die sektoralen Akteure ihr Augenmerk daher lange weniger auf die strategische Ausrichtung der Fördergelder als auf die effektive Absorption bei der Mittelverwendung (Barca 2009, 129).

Insbesondere das Instrument der Konditionalität bietet der EU scharfe Kontrollmöglichkeiten über die Vergabe der ESI-Fonds. Die Gesetzgeber können Konditionalitäten für den EU-Haushalt definieren, die von der Kommission ausgeführt werden. Aus rechtlicher Sicht sind

Konditionalitäten klar von Sanktionen zu unterscheiden (Andersen 2012, 182-83). Konditionalitäten dienen der effektiven und zielgerichteten Verwendung der Haushaltsmittel. Sie beziehen sich direkt auf die Zielstellung der Fördermittel und weisen keinen strafenden Charakter auf. Durch Konditionalitäten sollen lediglich zu Unrecht erworbene Vorteile wieder entzogen werden (EG EURATOM 2988/95, Art. 4). Es handelt sich folglich um verwaltungsrechtliche Maßnahmen. Sanktionen stellen dagegen Durchsetzungsinstrumente von EU-Recht dar, durch die Vertragsverstöße der Mitgliedsstaaten bestraft werden (Andersen 2012, 182-83).

Trotz der eindeutigen rechtlichen Unterscheidung zu Sanktionen weisen Konditionalitäten in der Praxis eine funktionale Ähnlichkeit zu harten Sanktionen auf, da sie die Kommission zum Entzug von finanziellen Mitteln berechtigen (Andersen 2012, 186-89). In der Anwendung von Konditionalität ist immer auch ein Element der Durchsetzung enthalten, denn aus Mittelsuspendierungen ergeben sich unweigerlich finanzielle Anreize zur Einhaltung der gemeinsamen Vorschriften. Es stellt sich folglich die Frage, inwiefern sich die EU-Institutionen die verwaltungsrechtlichen Kompetenzen der Kommission in der Kohäsionspolitik zunutze machen, um die Durchschlagskraft von Zielen und Vereinbarungen der EU zu stärken.

Bis zur Strukturfondsreform von 2013 wurden Konditionalitäten in der Kohäsionspolitik noch nicht systematisch und im großen Stil für innere Angelegenheiten angewendet. Lediglich in der Außenpolitik setzte sich der Gebrauch von Konditionalitäten im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit den osteuropäischen Staaten vermehrt durch (Jacoby und Hopkin 2020; Schimmelfennig und Sedelmeier 2008; Viță 2016). Erste Vorläufer von Konditionalitäten für innere Angelegenheiten waren aber bereits in den Regelwerken der ESI-Fonds zwischen den Jahren 1994 und 2013 enthalten. Im Jahr 1994 knüpfte die EU den neu eingerichteten Kohäsionsfonds an eine makroökonomische Konditionalität. Da der Kohäsionsfonds mit der Absicht eingeführt wurde, die Anpassungskosten der südlichen Mitgliedsstaaten an den gemeinsamen Binnenmarkt auszugleichen, stand die makroökonomische Konditionalität hier in einem direkten Bezug zu dem Ziel des Kohäsionsfonds. Dieses Instrument betraf außerdem zunächst nur die Empfängerländer des Kohäsionsfonds, also Mitgliedsstaaten mit einem BNE von unter 90 % des EU-Durchschnitts. Bis zum Jahr 2012 wurde er nicht angewendet (vgl. Kapitel 2, Kapitel 7.4).

Neben dieser makroökonomischen Konditionalität waren Projekte aus dem EFRE und dem ESF zwischen den Jahren 2000 und 2013 außerdem an die Einhaltung von relevantem EU-Recht gebunden (EG 1269/1999, Art. 89). Die Kommission konnte Zahlungen für ein Operationelles Programm einstellen, sobald eine begründete Stellungnahme der Kommission im Zuge

des Vertragsverletzungsverfahrens vorlag und Zweifel an der ordnungs- und verfahrensmäßigen Verwendung der Fördergelder zuließ. Diese „Rechtsverstoß-Konditionalität“ zeugt von ersten Versuchen, übergeordnete politische Ziele, zum Beispiel in Bezug auf Umwelt, Geschlechtergleichheit oder Inklusion, durch das Regelwerk der ESI-Fonds zu kanalisieren (Viță 2018, 22-23; 2017).

Die Anwendung dieses Instrumentes gegen die Region Kampanien in Italien führte schließlich zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung über die Überschneidungen zwischen verwaltungsrechtlichen Korrekturen und Durchsetzungsmaßnahmen von EU-Recht. Nachdem die Kommission im Jahr 2007 ein formales Vorverfahren wegen Verstößen gegen die EU-Abfallrichtlinien in Kampanien eingeleitet hatte, setzte sie im März 2008 die Zwischenzahlungen an ein Programm für die Abfallwirtschaft rückwirkend aus. Die italienischen Behörden fichteten die Suspendierung der Mittel vor dem EuGH an und bezeichneten sie als harten Sanktionsmechanismus:

“The Commission’s position thus amounts to punishing the Italian Republic ‘prematurely and automatically’ before the infringement procedure has run its course in full compliance with the rights of the defense and the principle that both parties must be heard.” (Die verbundenen Rechtssachen T-99/09 und T-308/09).

Nach dem Urteil des EuGH gilt die Suspendierung der Mittel jedoch als rechtskonform. Eine ausreichend direkte Verbindung zwischen der Zielsetzung der Förderinstrumente und der Vertragsverletzung sei gegeben und die Suspendierung hätte außerdem inakzeptable Verluste der EU-Fördergelder verhindert (Viță 2018, 22-23). Das Urteil des EuGHs bekräftigt die rechtliche Unabhängigkeit zwischen Konditionalitäten und harten Sanktionen. Dennoch führt der Fall zugleich die praktischen Überschneidungen in der Anwendung der beiden Instrumente vor Augen. Die Kommission kann auf Konditionalitäten zurückgreifen, um die Sanktionsmöglichkeiten aus dem Vertragsverletzungsverfahren zu ergänzen. Mittelkürzungen über Konditionalitäten sind kurzfristiger möglich als langwierige gerichtliche Verfahren und können von der Kommission selbstständig durchgeführt werden. Die Rechtsverstoß-Konditionalität aus den Jahren 2000-2013 bezieht sich allerdings noch nicht auf konkrete Bedingungen, die bereits bei der Programmierung berücksichtigt werden und deren Einhaltung systematisch für alle Mitgliedsstaaten überprüft wird. Das Regelwerk der ESI-Fonds wies folglich bis zu den 2000er-Jahren noch keine systematische Bindung an strategische Prioritäten auf¹⁶.

¹⁶ Die Kommission kann darüber hinaus in den bilateralen Verhandlungen mit Mitgliedsstaaten Bedingungen für die Genehmigung der ESI-Fonds durchsetzen. Doch erst ab der Förderperiode von 2007-2013 sind die Mitgliedsstaaten angehalten, ein nationales Plandokument für die Verwendung der ESI-Fonds vorzulegen, den Nationalen Strategischen Rahmenplan (2007-2013) beziehungsweise die

Zusammenfassend besitzt die Kommission im Bereich der Kohäsionspolitik besonders hohe Durchführungskompetenzen, die eine funktionale Ähnlichkeit zu harten Sanktionsverfahren aufweisen. Im Gegensatz zu anderen Politikbereichen können die Akteure dieses Politikfeldes auf eine historisch gewachsene Implementationsstruktur zugreifen. Auch wenn die Kommission über hohe verwaltungsrechtliche Kompetenzen im Bereich der Kohäsionspolitik verfügt, weist das Regelwerk der Fördergelder zunächst aber nur eine schwache Bindung an zentrale politische Ziele der EU auf. In anderen Politikfeldern besitzt die Kommission gegenteilige Handlungsmöglichkeiten. Mit ihrer technischen Expertise können sektorale DGs umfassende Strategiedokumente in den Entscheidungsprozess einspeisen und Handlungsempfehlungen an die nationalen Akteure richten. Ihnen stehen aber nur begrenzte rechtliche und finanzielle Mittel zur Durchsetzung ihrer Agenda zur Verfügung. Während die Kohäsionspolitik also eine etablierte Implementationsstruktur mit schwacher strategischer Ausrichtung darstellt, weisen andere sektorale Politikfelder zwar eine klare politische Agenda auf, können aber nur auf wenige verbindliche Durchführungsinstrumente zugreifen.

Im Laufe der Reformdebatte für die Förderperiode 2014-2020 wurde die hohe Autonomie der Kohäsionspolitik jedoch vermehrt infrage gestellt. Im nachfolgenden Abschnitt wird die These dargestellt, dass sich die Kohäsionspolitik seit der Mitte der 2000er-Jahre in einem Reformstau befindet. Aufgrund von exogenen gesellschaftlichen Triebkräften geraten die sektoralen Beharrungstendenzen in Widerspruch mit neuen politischen Herausforderungen und legen so den Nährboden für eine umfassende Reform der ESI-Fonds.

5.2 Der Reformstau in der Kohäsionspolitik

Seit der Mitte der 2000er-Jahre zeichnet sich in der Kohäsionspolitik ein Reformstau ab. Zwischen der Reform von 1988 und der Mitte der 2000er-Jahre war das Politikfeld von einer hohen sektoralen Beharrungstendenz sowie von fragmentierten Entscheidungsprozessen geprägt. Nach der Jahrtausendwende erhärteten gesellschaftliche Umbrüche jedoch die Verteilungskonflikte um die knappen finanziellen Ressourcen der EU und stellten die Leistungen und hohen Kosten der Kohäsionspolitik zunehmend infrage. Nachfolgend sollen die externen Triebkräfte für die Legitimationskrise der ESI-Fonds aufgeführt werden. Dazu zählten insbesondere die Ost-Erweiterung, die Lissabon-Agenda und die Finanzkrise. Vor dem neuen Hintergrund ergab sich ein erhöhter Druck, den EU-Haushalt radikal zu reformieren und die finanziellen Mittel der Kohäsionspolitik für neue politische Prioritäten umzuschichten.

Partnerschaftsvereinbarung (2014-2020 und 2021-2027), das den Zusammenhang zwischen zentralen EU-Prioritäten und den Förderprogrammen sicherstellen soll.

Verschärfter Verteilungskonflikt

Zwischen den Jahren 2004 und 2007 wurde die EU um 12 osteuropäische Mitgliedsstaaten erweitert. Durch die Osterweiterung verschärften sich die Verteilungskonflikte zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern und damit auch die Blockadeanfälligkeit der Haushaltsverhandlungen. Die finanziellen Ansprüche für die ESI-Fonds begründeten sich sowohl in historischen Förderansprüchen als auch in den neuen strukturellen Ungleichgewichten der erweiterten EU. Insbesondere den Nettozahlern stellte die Osterweiterung erhöhte Ausgaben für den EU-Haushalt in Aussicht. Daher trug die Osterweiterung erheblich dazu bei, dass die traditionelle Ausrichtung der Kohäsionspolitik in die Kritik geriet (Brunazzo 2016, 28).

Im Zuge der Erweiterung haben sich die sozioökonomischen Ungleichheiten der EU deutlich vergrößert. In der Förderperiode von 2000-2006 profitierten noch vor allem Griechenland, die südlichen Regionen Italiens, Spanien, Portugal sowie die ostdeutschen Bundesländer von den Strukturfonds (Europäische Kommission 1999, 12)¹⁷. So waren rund 70 % der Fördergelder für NUTS II Regionen mit einem BIP von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts, den sogenannten Ziel-1 Regionen, vorgesehen. Mit dem Beitritt der 10 mittel- und osteuropäischen Länder im Jahr 2004 und den Beitritten von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 verschob sich die Förderung aber verstärkt nach Osteuropa. In den meisten osteuropäischen Regionen belief sich das BIP pro Kopf zu Beginn der Förderperiode 2007-2013 auf weniger als 50 % des EU-Durchschnitts (Eurostat 2007, 26). Insgesamt war das BIP pro Kopf nach der Erweiterung in den Top 10 % der Regionen fast fünfmal höher als in den untersten 10 % der Regionen. Diese Differenz war somit zweimal höher als noch in der EU-15 (Eurostat 2007, 26). Diese Verschärfung der regionalen Unterschiede brachte das bisherige Gleichgewicht zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern ins Wanken und neue Konfliktlinien in den Haushaltsverhandlungen zutage.

Aus der Osterweiterung ergab sich eine Verlagerung der förderfähigen Regionen von den südlichen Mitgliedsstaaten der EU-15 zu den neuen Mitgliedsstaaten. Die 12 Staaten, die der EU in den Jahren 2004 und 2007 beitraten, versprachen sich eine hohe finanzielle Förderung durch die EU-Strukturmittel (Bachtler, Mendez und Wislade 2016, 190). Zugleich verloren 16

¹⁷ Weitere Förderschwerpunkte der Förderperiode 2006-2013 lagen bei Ziel-2 Regionen (11,5 % der Strukturfondsmittel) und Ziel-3 Regionen (12 % der Strukturfondsmittel). Zu Ziel-2 Regionen zählten industrielle, ländliche, urbane oder von der Fischerei abhängige Regionen, die von strukturellen Krisen betroffen sind. Unter dem Ziel 3 war für alle Regionen ohne Ziel-1 Status eine Förderung im Bereich des Humankapitals vorgesehen (Europäische Kommission 1999, 13).

Regionen in Südeuropa und Ostdeutschland ihren Ziel-1 Status und die damit einhergehende Berechtigung zur Höchstförderung aufgrund eines statistischen Effekts, denn durch die Erweiterung sank das durchschnittliche regionale BIP der EU um fast 12 % (Eurostat 2007, 26). In der Folge lag das BIP der 16 Regionen nicht mehr unter 75 % des EU-Durchschnitts, obwohl sich ihre tatsächliche Situation nicht verändert hatte (M. Braun und Marek 2014, 43). Spanien, Italien, Portugal und Griechenland waren besonders stark von möglichen Verlusten betroffen. Obgleich sie die Umverteilung der ESI-Fonds zugunsten der neuen Mitgliedsstaaten unterstützten, drängten sie daher auf eine anhaltende Förderung der eigenen Regionen (Bachtler, Mendez und Wislade 2016, 177-78). Die ostdeutschen Bundesländer bildeten außerdem als „Regionen des statistischen Effekts“ eine Allianz mit den betroffenen südlichen Regionen, die sich gegen die erheblichen Verluste der Finanzmittel einsetzte (Interview I).

Dabei gerieten diese alten Höchstfördergebiete in Konflikt mit den Nettozahlern. Die deutsche Bundesregierung, Österreich, Großbritannien, die Niederlande, Dänemark und Schweden sprachen sich im Rahmen der Haushaltsverhandlungen für eine drastische Reform der Kohäsionspolitik aus¹⁸, um nationale Beitragserhöhungen angesichts des erhöhten Förderbedarfs zu vermeiden (Bachtler, Mendez und Wislade 2016, 168-74; Busch 2004, 77). Der deutsche Bundeskanzler, Gerhard Schröder, forderte etwa, dass die, „die bisher allein davon profitiert haben, ein Stückchen Solidarität üben und etwas abgeben“ (Deutscher Bundestag 2002) und stellte das Ziel der Haushaltskonsolidierung somit über die finanziellen Interessen der ostdeutschen Bundesländer (Bachtler, Mendez und Wislade 2016, 167). Insgesamt zeichnete sich in den Haushaltsverhandlungen für die finanzielle Vorausschau nach der Osterweiterung ein polarisierter Konflikt zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern ab. Den neuen Förderbedürfnissen in der EU-27 und den alten Förderbedürfnissen der EU15 standen die materialen Interessen der Nettozahler gegenüber, die nicht zu einer Erhöhung der Ausgabengrenze für die Kohäsionspolitik bereit waren.

Die hohe Blockadeanfälligkeit der Haushaltsverhandlungen erlaubte nach der Osterweiterung keine radikale Reform, um den MFR gemäß den neuen strukturellen Bedürfnissen und

¹⁸ Im Jahr 2003 stellt der wirtschaftswissenschaftliche Berater der Kommission André Sapir in dem vielbeachteten Sapir Report die Zeitgemäßigkeit des EU-Haushaltes angesichts der neuen politischen Herausforderungen radikal infrage: „As it stands today, the EU budget is a historical relic. Expenditures, revenues and procedures are all inconsistent with the present and future state of EU integration“ (Sapir Report, 2003). In diesem Bericht sprach sich Sapir dafür aus, die Verteilung der ESI-Fonds auf die nationale Ebene statt auf die subnationale Ebene auszurichten. Für eine Angleichung der Wirtschaftsverhältnisse sollten die Fördergelder in erster Linie an die neuen Mitgliedsstaaten verteilt werden. Mit diesen Vorschlägen legte Sapir den Grundstein für eine kontroverse Reformdebatte des EU-Haushaltes.

politischen Prioritäten umzustrukturieren. Mit den Haushaltsverhandlungen zum MFR 2007-2013 fanden die Mitgliedsstaaten lediglich einen behutsam austarierten Kompromiss, der auch als „Fortschreibung des Status quo“ bezeichnet wurde (P. Becker 2006). Kürzungen des EU-Haushaltes wurden vor allem im Bereich der GAP durchgesetzt. Die EU erhöhte den Anteil der Strukturfondsmittel vom gesamten EU-Haushalt von 32,1 % für die vorherige Förderperiode 2000-2006 auf 35,7 % für die Periode von 2007-2013 (Brunazzo 2016, 28).

In der Förderperiode von 2007-2013 waren erstmals alle Region förderberechtigt. Ein substantieller Teil der Strukturfondsmittel ging dabei an die sogenannten weniger entwickelten Regionen in Süd- und Osteuropa. Für die neuen Mitgliedsstaaten sah der MFR eine starke Erhöhung der finanziellen Mittel vor, die jedoch durch eine Absorptionsobergrenze eingeschränkt wurden. Die Förderung für die EU-15 blieb durch das Förderziel der sogenannten Übergangsregionen bestehen und die Verluste für die Regionen des statistischen Effektes wurden durch Übergangsförderungen abgedeckt (Bachtler, Mendez und Wislade 2016, 236-37). Weiter entwickelte Regionen konnten sich zudem für weitere Förderziele qualifizieren. Das Einstimmigkeitserfordernis für die MFR-Verhandlungen erlaubte also einen Kompromiss, der für alle Mitgliedsstaaten akzeptabel erschien. Zugleich ließen die divergierenden nationalen Interessen keine radikale Reform des EU-Haushaltes zu, um den veränderten strukturellen Bedingungen Rechnung zu tragen. Daher gelangten die Interessen der Nettozahler zur Reduktion der EU-Ausgaben in Widerspruch mit historischen und neuen Förderansprüchen von nationalen und regionalen Mittelempfängern. So führte die Osterweiterung dazu, dass Nettozahler die hohen Kosten der Kohäsionspolitik zunehmend kritisierten und den Reformdruck auf dieses Politikfeld erhärteten.

Umstrittene Wirksamkeit

Im Lichte des verschärften Verteilungskampfes entfachte zudem eine öffentliche Debatte über die Wirksamkeit und den gesellschaftlichen Nutzen der ESI-Fonds. Die Leistungsfähigkeit der Kohäsionsfonds wurde dabei vermehrt in Zweifel gezogen. Die Kommission selbst betonte im Kohäsionsbericht, dass die eigenen Analysen „eine zweifelsfrei positive Auswirkung der Kohäsionspolitik auf das BIP der betrachteten Mitgliedsstaaten“ belegen (Europäische Kommission 2014b, 230). Doch Kritiker und Kritikerinnen zogen die Leistungsfähigkeit der Kohäsionspolitik schon lange in Zweifel, da keine eindeutige empirische Evidenz zur Wirksamkeit ihrer Interventionen vorliegt.

Zahlreiche Studien nutzen die Konvergenz von makroökonomischen Indikatoren, wie zum Beispiel des BIP oder des Einkommens als Grundlage für die Evaluation der Kohäsionspolitik. Konvergenz findet demnach statt, wenn ärmere Mitgliedsstaaten oder Regionen schneller wachsen als reichere Mitgliedsstaaten und so ein Aufholprozess möglich ist (Alcidi et al. 2018, 1; De Michelis und Monfort 2008). Die Studienlage ist jedoch von widersprüchlichen Befunden gekennzeichnet. Während Leonardi (2005) beispielsweise aufzeigt, dass die Kohäsionspolitik den Abbau der sozioökonomischen Unterschiede zwischen den zentralen und peripheren Regionen der EU befördert, kommen Rodriguies-Pose und Fratesi (2004) zu dem Schluss, dass die Struktur Gelder kaum zum regionalen Wachstum beitragen können (Fratesi 2016, 444). Dörr rezensiert zentrale Studien und legt dar, „dass es keine eindeutigen Beweise für eine positive Gesamtwirkung der Kohäsionspolitik auf die europäischen Volkswirtschaften gibt“ (Dörr 2016, 125). Pienkowski und Berkowitz (2015, 10-11) besprechen ebenfalls eine Auswahl an ökonometrischen Studien zur Wirksamkeit der Kohäsionspolitik, die zwischen 2001 und 2015 publiziert wurden, und kommen zu einem positiveren Befund. Ein Großteil der Studien würde einen kleinen, aber positiven Effekt auf das regionale Wachstum nachweisen (Beugelsdijk und Eijffinger 2005; Giua 2017; Tomova et al. 2013). Nur wenige Untersuchungen deuten darauf hin, dass die ESI-Fonds keinen oder sogar einen negativen Effekt auf regionales Wachstum ausüben (Esposti und Bussoletti 2008). Schließlich machen einige Analysen auf unterschiedliche Wirkungen in verschiedenen Mitgliedsstaaten und Regionen aufmerksam (Mohl und Hagen 2010; Ramajo et al. 2008). Die unklare Studienlage lässt sich auf unterschiedliche Modellprämissen, die komplexe Wechselwirkung zwischen wirtschaftlichen und politischen Variablen, heterogene Datensätze sowie variable Untersuchungszeiträume, Analysebereiche und Fallauswahlen zurückführen (Dörr 2016, 125; Pienkowski und Berkowitz 2015, 9). Jüngere Studien lenken ihren Fokus daher vermehrt weg von dem Gesamteffekt der Kohäsionspolitik und identifizieren stattdessen die spezifischen regionalen Bedingungsfaktoren für effektive Interventionen (S.O. Becker, Egger und Von Ehrlich 2013; Farole, Rodríguez-Pose und Storper 2011, 1098-99). Dazu gehören die institutionellen Rahmenbedingungen (Ederveen, de Groot und Nahuis 2006; Surubaru 2017), die Absorptionskapazität oder das territoriale Kapital (Fratesi und Wislade 2017, 819).

Die mangelnde Evidenz zur Wirksamkeit der ESI-Fonds stellte den Mehrwert der ESI-Fonds in Zweifel und nährte Forderungen nach einer Umschichtung der Haushaltsmittel. Insider aus der Kohäsionspolitik nahmen die uneindeutige Evidenzlage daher als Imageproblem der Kohäsionspolitik wahr (Interview VI, Interview XXI). Bekräftigt wurde die suboptimale Außenwirkung auch durch eine negative Berichterstattung über spezifische Fehlinvestitionen der EU-

Strukturmittel (Interview XIV). Die Kohäsionspolitik sah sich somit schon vor der Finanzkrise einem Rechtfertigungsproblem gegenüber, denn sie konnte die Leistungserwartungen der gesellschaftlichen Umwelt nur unzureichend erfüllen. Externe Kritik an der traditionellen Ausrichtung und der hohen Autonomie der Kohäsionspolitik wurde so begünstigt.

Der Mangel an politisch sichtbaren Outputs der ESI-Fonds geriet zunehmend in Konflikt mit den stetig wachsenden politischen Ambitionen der EU. Mit der Lissabon-Agenda setzte sich die EU im Jahr 2000 das ehrgeizige Ziel, innerhalb von 10 Jahren „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ (Europäischer Rat 2000) zu werden. Wie oben dargestellt, verfügte die EU jedoch kaum über rechtliche Instrumente und finanzielle Ressourcen für eine zentralisierte Umsetzung der politischen Strategie. Der Kok-Bericht (2003) führte den politischen Akteuren die mangelnden Fortschritte bei der Umsetzung der Wettbewerbsfähigkeits- und Beschäftigungsziele vor Augen. Daher versuchte die Kommission, die Ziele der Lissabon-Agenda durch die Verknüpfung mit der Kohäsionspolitik zu stärken (Hessel 2005, 277). Mit der „Lissabonisierung der Kohäsionspolitik“ übertrug die EU die Ziele der Agenda auf die Kohäsionspolitik (Allen 2010, 243; Avdikos und Chardas 2016; Faragó und Varró 2016; Mendez 2011).

Es ist jedoch fraglich, inwiefern die symbolische Verknüpfung zur Lissabon-Agenda eine substanzielle Änderung in der nationalen Programmplanung verursacht hat. Auch wenn die EU-Fördergelder hier schon an die gemeinsame politische Agenda geknüpft waren, sah die Verbindung noch keine Konzentration der Mittel auf Kernprioritäten vor. Auch aufgrund der diffusen Zielsetzung hatten die Mittelempfänger unter dem Label der Lissabon Agenda weiterhin eine sehr große Flexibilität für eigene Prioritäten (Armstrong 2013, 286; Berkowitz et al. 2015, 5)¹⁹. Heinemann (2009, 103-04) kommt zu dem Schluss, dass die starken Beharrungstendenzen der Strukturpolitik die Indienstnahme für die Lissabon-Agenda verhindert hätten. Auch in den anlaufenden politischen Debatten und Reflexionen für die Förderperiode 2014-2020 wurde die Verbindung zur Lissabon-Agenda von vielen Akteuren als gescheitert betrachtet (Europäisches Parlament 2010b). Durch die Finanzkrise waren das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungsquoten weit von den Zielvorgaben entfernt (Europäische Kommission 2011b, 5).

¹⁹ Die Kommission bemisst die Überschneidung zwischen den Zielen der Strukturpolitik und der Lissabon-Agenda auf etwa 50 %. Allerdings ist sie bei weiter entwickelten Regionen um ein Vielfaches höher als bei weniger entwickelten Regionen (Europäisches Parlament 2010b; Hessel 2005, 277).

Insgesamt konnte die Kohäsionspolitik die politischen Erwartungen angesichts der mangelnden empirischen Evidenz zur Wirksamkeit sowie der gescheiterten Lissabon-Strategie nicht erfüllen und sah sich einem zusätzlichen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt.

Klima der Austerität

Die Eurokrise brachte im Jahr 2009 den Druck für eine Umschichtung der Haushaltsmittel zu einem neuen Höhepunkt. Als unmittelbare Auswirkung der Wirtschafts- und Finanzkrise sanken das Wachstum und die Investitionen der Mitgliedsstaaten in den Jahren 2008 und 2009 deutlich ab. Anschließend zog die Rezession in mehreren Mitgliedsstaaten eine Staatsverschuldungskrise nach sich (Kunstein 2020, 333-35). Die EU reagierte mit umfassenden Programmen zur Haushaltskonsolidierung (vgl. Kapitel 1, Kapitel 4). Spanien, Italien, Griechenland und Portugal führten scharfe Reformen mit dem Ziel durch, ein Haushaltgleichgewicht herzustellen (Ladi und Tsarouhas 2014; Perez und Matsaganis 2018). Die Maßnahmen beinhalteten drastische Kürzungen der öffentlichen Ausgaben (Bieling 2012, 266; Blyth 2013). Zwischen den Jahren 2009 bis 2013 belief sich der Abbau öffentlicher Investitionen in Spanien auf 58 %, auf 55 % in Griechenland, 48 % in Portugal und 26 % in Italien (Perez und Matsaganis 2018, 199).

Während die EU mit den harten wirtschaftlichen Folgen der Krise kämpfte, geriet der große Haushaltsposten der Kohäsionspolitik in Bedrängnis. Zum einen sollten die ESI-Fonds in Verfahren zur Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik eingegliedert werden - ein Aspekt, der in Kapiteln 6 und 7 ausführlich behandelt wird. In einem Klima der Austerität geriet die Kohäsionspolitik darüber hinaus mehr denn je unter Zugzwang, ihre finanziellen Mittel für konkurrierende politische Projekte zur Verfügung zu stellen. In den meisten Sektoren behinderte der Mangel an Ressourcen die Steuerungskapazitäten der DGs. Der Verkehrssektor wurde zum Beispiel von reduzierten öffentlichen Investitionen getroffen, sodass Projekte wie die Implementation des Transeuropäischen Transportnetzwerkes stark verzögert wurden (Europäischer Rechnungshof 2019, 10). Auch im Energiesektor fielen die Investitionen deutlich ab. Private Unternehmen wie E.ON in Deutschland, Enel in Italien oder Iberdrola in Spanien reduzierten ihre Investitionen im Bereich der Energieinfrastruktur (Lewiner 2010). Der Rückzug aus Infrastrukturprojekten wirkte sich negativ auf die Versorgungssicherheit der EU und die Beschäftigung im Energiesektor aus (Europäische Kommission 2010b). Ein Mitglied der Arbeitsgruppe für die Strukturpolitik brachte die Situation nach 2009 auf den Punkt: „the money was needed everywhere“ (Interview XV). Folglich wuchs nach der Krise der Druck von politikfeldfremden Akteuren auf die finanziellen Mittel der Kohäsionspolitik zuzugreifen.

Alles in allem stand die hohe Beharrungstendenz der Kohäsionspolitik seit der Mitte der 2000er-Jahre zunehmend im Missverhältnis zu den wachsenden politischen Ambitionen der EU, konkurrierenden Prioritäten und dem Mangel an finanziellen und rechtlichen Mitteln für deren Umsetzung. Die Stabilität des Politikfeldes wurde aber weiterhin durch die niedrige Reformkapazität des EU-Haushaltes begünstigt. Eine Tendenz zum Minimalkonsens sicherte die finanzielle Ausstattung der ESI-Fonds. Zugleich wurden die Leistungen der Kohäsionspolitik vermehrt in Zweifel gezogen und ihr Mehrwert angesichts der mangelnden Steuerkapazitäten der EU infrage gestellt. Für zentrale politische Strategien wie der Lissabon-Agenda fehlte es der EU an Umsetzungsinstrumenten. Der Investitionsrückgang in Folge der Krise beschränkte die Handlungsressourcen sektoraler Akteure zusätzlich. Daher erhöhte sich im Vorfeld der Verhandlungen der Druck zu einer Umschichtung des EU-Haushaltes zugunsten neuer politischer Herausforderungen.

Die externen Triebkräfte setzten in der Cohesion Policy Community Modernisierungsbestrebungen in Kraft. Diese internen Reformprozesse der sektoralen Ebene werden im nachfolgenden Abschnitt dargelegt.

5.3 Die Kohäsionspolitik in der Defensive

Kurz nach Anlaufen der Förderperiode 2007-2013 entflammte eine kontroverse politische Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2013. Diese war zum einen in den übergeordneten politischen Debatten über den EU-Haushalt als auch auf der sektoralen Ebene angesiedelt. Auf der Ebene der Haushaltsverhandlungen verdichteten sich die Forderungen nach einer grundlegenden Reform und einem Abbau der alten kohäsionspolitischen Strukturen. Die Akteure der sektoralen Ebene waren dagegen an dem Fortbestand der eigenen Domäne und der Wahrung ihrer Handlungsfreiheit interessiert. In diesem Abschnitt lege ich dar, dass die Cohesion Policy Community einen Modernisierungsprozess vorantrieb, um die Kritik an der Kohäsionspolitik abzuwehren.

Kritik an der Kohäsionspolitik in der Arena der Haushaltsverhandlungen

Im Vorfeld der Haushaltsverhandlungen 2014-2020 bestand eine weitgehende Einigkeit über den Reformbedarf des EU-Haushaltes (Ian Begg 2007). Die Kommission unter Barroso verwies auf die Notwendigkeit, 20 Jahre nach Delors I neue Richtungen des EU-Haushaltes aufzuzeigen (Europäische Kommission 2007c). Im Rahmen einer öffentlichen Konsultation erreichten die Kommission über 300 Beiträge von Mitgliedsstaaten, regionalen Akteuren und nicht-staatlichen Akteuren. In der Konsultation zeichnete sich eine deutliche Präferenz für eine radikale

Reform des EU-Haushaltes ab. Neue Herausforderungen wie die Klimakrise, die europäische Wettbewerbsfähigkeit und die Energieversorgung würden nicht adäquat in den traditionellen Haushaltsposten abgebildet (Europäische Kommission 2007c). Die damalige Kommissarin für Finanzplanung und Haushalt bemängelte, dass die GAP und die Strukturpolitik zusammen 80 % des gesamten Budgets vereinnahmten und bezeichnete die bevorstehende Reform als historische Chance, eine umfassende Umstrukturierung des EU-Haushaltes vorzunehmen (Friedrich Naumann Stiftung 2007, 3).

Der Ausgang dieser politischen Debatte war von existenzieller Bedeutung für das Politikfeld der Kohäsionspolitik, weil die finanzielle Ausstattung der ESI-Fonds im Rahmen der Haushaltsverhandlungen festgelegt wird (Interview VIII, Interview XVII). Eine Umstrukturierung der Haushaltsposten könnte den sektoralen Akteuren die notwendigen finanziellen Ressourcen entziehen und so den Fortbestand des Politikfeldes gefährden. Darüber hinaus stellte die Kommission auch einige Punkte bezüglich der Verwaltung der Strukturmittel zur Debatte. Dazu zählten unter anderem das richtige Maß an Konzentration auf weniger Ziele, das Gleichgewicht zwischen direkter und dezentraler Mittelverwaltung, Kofinanzierung und Vereinfachung (Europäische Kommission 2007c, 10). Auch diese Diskussionspunkte stellten die traditionelle Ausrichtung der Kohäsionspolitik infrage. Eine stärkere Zielkonzentration würde beispielsweise die Flexibilität bei der Mittelverwendung begrenzen und das Prinzip der dezentralen Mittelverwaltung bildete ebenfalls einen zentralen Eckpfeiler der Implementationsstrukturen. Somit griffen diese Punkte den Netzwerkcharakter der ESI-Fonds auf, der, wie in Kapitel 2 beschrieben, ein zentrales Konstitutionsmerkmal dieses Politikfeldes darstellt.

Modernisierungsprozesse auf der sektoralen Ebene

Die übergeordnete Überprüfung des EU-Haushaltes befeuerte auf der sektoralen Ebene eine Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik. Initiiert wurde die Diskussion mit der Veröffentlichung des vierten Kohäsionsberichtes im Jahr 2007. Hier bekräftigte die Kommission die Verbindung zwischen Kohäsionspolitik und der Lissabon-Agenda und positionierte dieses Politikfeld dabei näher an den allgemeinen politischen Prioritäten der EU (Europäische Kommission 2007b, 126). Mit einer neuen Ausrichtung auf endogenen Entwicklungspotenzialen der Regionen begründete die Kommission einen Narrativ, mit dem sie die Förderung für alle Regionen sowie einen neuen Investitionsschwerpunkt auf Forschung und Innovation rechtfertigen konnte (Europäische Kommission 2007b, XV). Der Bericht zeugt folglich von einer Neuausrichtung auf der sektoralen Ebene.

Fortgeführt wurde diese Debatte über neue Zieldefinition auf dem vierten europäischen Kohäsionsforum im September 2007 und dem informellen Treffen der Minister und Ministerinnen für Regionalpolitik im November 2007, zu denen sich hochrangige Kohäsionspolitiker und -politikerinnen zusammenfanden. Unter diesen Politikexperten und -expertinnen herrschte ein allgemeines Verständnis für die Notwendigkeit, die Kohäsionspolitik neu auszurichten. Sie bekräftigten zwar die Kernelemente und Prioritäten für die Kohäsionspolitik, wie das geteilte Management, die mehrjährige Finanzplanung und das Partnerschaftsprinzip (Samecki 2009). Aber die Forderungen nach dem Fortbestand dieser Elemente war an das Bewusstsein geknüpft, dass eine stärkere Koordination mit anderen EU-Politikfeldern nötig ist (Europäisches Parlament 2010c, 17:14-17:41).

Innerhalb der Kommission trat DG REGIO als Policy-Entrepreneur auf und beauftragte Fabrizio Barca, den damaligen Generaldirektor im italienischen Wirtschafts- und Finanzministerium, mit einem unabhängigen Bericht über künftige Policy-Optionen. Er trug seine Reflexionen schließlich im Jahr 2009 in dem Bericht „An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations“, oder kurz dem Barca-Bericht zusammen²⁰. In diesem Bericht hob Barca den Reformbedarf der Kohäsionspolitik deutlich hervor und entwarf einen ortsbasierten Ansatz als neuen strategischen Rahmen. In ihrer Außenwirkung werde die Rolle der Kohäsionspolitik häufig missverstanden als bloßer zwischenstaatlicher Finanztransfer (Barca 2009, XIII-XVI). Falsche Vorstellungen über die ESI-Fonds würden zu politischen Attacken auf dieses Politikfeld führen und ließen sich auch auf den geschlossenen Charakter der „Cohesion policy Community“ zurückführen. Nach Barca stelle die Verbindung zur Lissabon-Agenda in der Periode 2007-2013 eine Möglichkeit für eine integrierte Kohäsionspolitik dar, die darauf warte, ausgenutzt zu werden (Barca 2009, 1). Entgegen den Zuschreibungen der angrenzenden Politikbereiche dürfe die Kohäsionspolitik nicht als „`pot of funds´ available for whatever EU strategy“ (Barca 2009, 118) verstanden werden. Vielmehr solle im Rahmen einer umfassenden Reform ein Konsens über die strategische Ausrichtung der Kohäsionspolitik hergestellt und so der Kritik an der mangelnden Leistungsfähigkeit der Nährboden entzogen werden.

²⁰ Im Laufe des Jahres 2008 führte Barca auf Anfrage der DG REGIO eine Reihe an Anhörungen, Seminaren sowie einen Workshop durch, bei denen sich insgesamt etwa 80 Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen und politische Entscheidungsträger und -trägerinnen beteiligten. Mit dem Ziel, in der kritischen Debatte über die Schwächen des EU-Haushaltes eine Reformagenda für die Zukunft der Kohäsionspolitik aufzuzeigen, wurden Evaluierungen und Perspektiven dieser Politik in mehreren Arbeitspapieren veröffentlicht.

Der ortsbasierte Ansatz von Barca basierte auf einem neuen regionalpolitischen Paradigma, das zurzeit der Veröffentlichung des Barca-Berichts bereits in vielen OECD-Ländern aufgegriffen wurde (OECD 2010, 13). Anders als bei dem dominanten Paradigma der Nachkriegsära lag der Fokus hier nicht mehr auf der Bekämpfung regionaler Unterschiede im Einkommen, der Infrastruktur oder der Beschäftigung. Die traditionelle regionalpolitische Zielstellung der Konvergenz geriet vermehrt in die Kritik. Insbesondere Wirtschaftsvertreter und -vertreterinnen, zum Beispiel aus der Weltbank oder der Industrie, vertraten die Position, dass Regionalhilfen für schwächere Regionen zu Wettbewerbsverzerrungen führen würden (Avdikos und Chardas 2016; Europäisches Parlament 2010c, 17:14-17:41). Barca bezeichnete die traditionelle Zielstellung der Konvergenz als einen der Hauptangriffspunkte auf die Kohäsionspolitik (Europäisches Parlament 2010c, 18:15). In Anlehnung an die neue Wirtschaftsgeografie (Fujita und Krugman 2004; Krugman 1998) sollten regionalpolitische Maßnahmen stattdessen vor allem mangelnde regionale Wettbewerbsfähigkeit und ungenutzte endogene Wachstumspotenziale adressieren (Barca, McCann und Rodríguez-Pose 2012, 149; OECD 2010, 13). Regionalpolitische Förderprogramme sollten daher neben weniger entwickelten Regionen auch in wirtschaftsstärkeren Regionen zur Anwendung kommen. In diesem Sinne führte der Barca-Bericht Strukturprobleme vor allem auf mangelnde regionale Kapazitäten oder divergierende Präferenzen der lokalen Eliten zurück (Avdikos und Chardas 2016; Barca 2009, 20). Auf Basis eines ortsbasierten Ansatzes sollte die Kommission die grundlegenden Rahmenbedingungen festlegen, auf deren Basis regionale Akteure Ziele und Projekte gestalten können. Barca definiert den ortsbasierten Ansatz wie folgt:

“A place-based policy is long-term strategy aimed at tackling persistent under utilisation of potential and reducing persistent social exclusion in specific places through external interventions and multilevel governance. It promotes the supply of integrated goods and services tailored to contexts, and it triggers institutional changes” (Barca 2009, VII).

Auf dieser konzeptionellen Grundlage entwickelte Barca 10 Eckpfeiler, die eine Reformagenda für die Kohäsionspolitik einläuten sollten²¹. Vor allem plädierte der Bericht für gestärkte Kompetenzen für die Kommission in der Verwaltung der Fördergelder. Für dieses Ziel sei eine stärkere Koordination zwischen den verantwortlichen DGs notwendig (Barca 2009, VIII-IX).

Zur Stärkung der Kommissionskompetenzen führte Barca auch die Idee zu der systematischen Verwendung von ex-ante-Konditionalitäten ein. Sie sollten die notwendigen institutionellen Rahmenbedingungen sicherstellen, die für die erfolgreiche Zweckbindung der ESI-Fonds

²¹ Dazu gehörten unter anderem die stärkere Konzentration der Investitionsmaßnahmen auf wenige Kernprioritäten, ein neuer strategischer Rahmen sowie vertraglich geregelte Vereinbarungen zwischen Mitgliedsstaaten und Kommission.

notwendig seien und so maßgeblich zu einer stärkeren supranationalen Kontrolle über die Mittelverwendung beitragen. Konditionalitäten fügten sich in das neue regionalpolitische Paradigma des ortsbasierten Ansatzes ein, weil einerseits die institutionellen und administrativen Rahmenbedingungen von der supranationalen Ebene festgelegt werden. Zugleich gewähren sie der regionalen Ebene aber einen Handlungsspielraum für die Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten. Mit seinem Bericht wies Barca die Richtung für die Reformagenda der Kohäsionspolitik und bettete die Forderung nach einer systematischen Verwendung von Konditionalitäten in das neue regionalpolitische Paradigma ein.

Politikfeld in der Defensive

Die übergeordnete politische Debatte zum EU-Haushalt wurde zum Ende des Jahres 2009 weiterhin von Vorschlägen für eine radikale Umstrukturierung der finanziellen Mittel bestimmt. Im Oktober 2009 erregte ein geleakter, interner Entwurf der Kommission über den 2008/2009 EU Budget Review breite Aufmerksamkeit in der Cohesion Policy Community. Die Kommission betonte darin erneut die inhärente Reformträgheit der EU-Haushaltsverhandlung und unterstrich die Forderung nach einem effektiveren Gemeinschaftsbudget: „The EU budget suffers from an inbuilt inertia, which contrasts with the extraordinary acceleration of the pace of globalisation“ (Europäische Kommission 2009, 5).

In Bezug auf die Kohäsionspolitik folgte das Papier zentralen Vorschlägen aus dem Barca-Bericht und forderte neben einer erhöhten Mittelkonzentration und Leistungsorientierung auch eine stärkere Konditionalisierung der ESI-Fonds. Allerdings schlugen sich auch radikale Umschichtungsvorschläge und Kritikpunkte an der Kohäsionspolitik in dem Papier nieder. Erstens äußerte sich die Kommission kritisch gegenüber dem Prinzip, dass sowohl wohlhabende als auch weniger entwickelte Regionen unter der Förderperiode 2007-2013 Förderung erhielten:

„The considerable administrative and opportunity costs of a set-up which channels funds from well-off Member states to well-off regions, without generating appropriate levels of added-value compared with national funding are generally ignored.“ (Europäische Kommission 2009, 13)

Verfügbare finanzielle Ressourcen für EU Programme in den Bereichen Forschung, Innovation oder trans-europäische Transportnetzwerke würden außerdem signifikant hinter den Mitteln für die Kohäsionspolitik zurückbleiben. Wichtige politische Herausforderungen wurden daher nicht adäquat im EU-Haushalt berücksichtigt (Europäische Kommission 2009, 13). Zweitens zog die Kommission einen radikalen Vorschlag zu einer „Renationalisierung“ der Mittelverwaltung in Erwägung. Demnach sollten die Mitgliedsstaaten wieder eine höhere Autorität über die Verwendung der ESI-Fonds erhalten. Das Prinzip der Partnerschaft, bei dem regionale und lokale

Verwaltungsbehörden und soziale Partner stark in die Implementation einbezogen werden, würde durch diesen Vorschlag nachhaltig geschwächt. Drittens regte die Kommission dazu an, die verfügbaren finanziellen Mittel stärker auf der Basis eines sektoralen Ansatzes zu verteilen. Die Allokation des EU-Haushaltes sollte demnach entlang von drei Kernachsen²² strukturiert werden. Auch wenn das Generalsekretariat betonte, dass die traditionellen Ausgabenposten durch diese Neuorganisation nicht vollständig abgeschafft werden würden, so könne es doch den Umschichtungsprozess beschleunigen (Europäische Kommission 2009, 6).

Die Vorschläge zur Konsolidierung der Kohäsionspolitik waren zwischen den DGs der Kommission hoch umstritten. Nach außen nahm die Kommission daher noch keine offizielle Position ein. Das Generalsekretariat bekräftigte aber bereits die Reforminitiativen (Europäische Kommission 2009, 6). Auch die Kommissarin für Haushalt und Finanzplanung unterstützte eine Verlagerung der finanziellen Ressourcen auf neue politische Herausforderungen (Friedrich Naumann Stiftung 2007, 3)²³. Viele dieser Erwägungen richteten sich jedoch gegen die Interessen der DG REGIO. Im Laufe des Jahres 2009 umrissen die Kommissarin für Regionalpolitik, Danuta Hübner, (2009) und ihr Nachfolger, Pawel Samecki (2009), die Programmatik der DG REGIO in Reflexionspapieren. Sie folgten dem ortsbasierten Ansatz und unterstrichen die Notwendigkeit für eine gestärkte, ergebnis-orientierte Kohäsionspolitik. DG REGIO wollte die Förderung für alle Regionen sowie die grundlegende Architektur der Kohäsionspolitik sicherstellen (Europäisches Parlament 2009).

DG REGIO befand sich jedoch in einer defensiven Position, denn es galt die hohe finanzielle Ausstattung im Angesicht der wachsenden Zweifel an der eigenen Leistungsfähigkeit zu rechtfertigen (Interview XXII, Interview VI). Daher war DG REGIO mit der Herausforderung konfrontiert, innerhalb der Kommission Unterstützung für die Bewahrung der Kohäsionspolitik zu

²² 1. nachhaltiges Wachstum und Jobs, 2. nachhaltiges Ressourcenmanagement in einer kohlenstoffarmen Gesellschaft sowie 3. eine ehrgeizige externe Vertretung der europäischen Interessen.

²³ Diese Organisationseinheiten richteten ihre Perspektive vor allem auf die Haushaltsverhandlungen. Die Kommission stand bereits in enger Absprache mit Vertretern und Vertreterinnen der Mitgliedsstaaten bezüglich der Gestaltung des zukünftigen MFRs. Mit den Reforminitiativen griff die Kommission die offenen Forderungen der Nettozahlerstaaten auf. Großbritannien, die Niederlande, Dänemark, Schweden und Irland setzten sich dafür ein, die EU-Strukturmittel auf die am wenigsten wohlhabenden Regionen oder Mitgliedsstaaten zu begrenzen (Bachtler 2010, 15). Eine ähnliche Position war auch in den neuen Mitgliedsstaaten durch Estland, die Tschechische Republik und Rumänien vertreten, die einen stärkeren Fokus auf die ärmeren Mitgliedsstaaten begrüßten. Deutschland, Frankreich und Finnland unterstützen ebenfalls die Konzentration der Ressourcen auf die ärmsten Regionen, lehnten die Förderung für andere Regionen jedoch nicht ab. Stattdessen setzten sich insbesondere Deutschland, Frankreich und Österreich dafür ein, dass die ESI-Fonds einen höheren europäischen Mehrwert erzielen sollten (Bachtler und Mendez 2016, 125-26).

gewinnen. Hübner (2009, 5) betonte die Notwendigkeit eine stärkere Koordination mit anderen sektoralen Politikfeldern auf der nationalen und europäischen Ebene herzustellen. Die Kommission etablierte daher eine hochrangige Task Force, um die Orientierungsdebatte weiter anzustoßen und verschiedene Richtungen für die Reform aufzuzeigen. Sie bestand aus Mitgliedern der relevanten DGs sowie aus nationalen Politikexperten und -expertinnen und fand sich zwischen den Jahren 2009 und 2011 insgesamt 10 Mal zusammen (Berkowitz et al. 2015, 10; Europäische Kommission 2011e, 6).

Politische Unterstützung erhielt DG REGIO außerhalb der Kommission vonseiten des Politiknetzwerkes der Kohäsionspolitik. Die ehemalige Kommissarin für Regionalpolitik und damalige Vorsitzende des Regi-Ausschusses im EP, Danuta Hübner, bezeichnete die Vorschläge zum Umbau der Kohäsionspolitik in einem Brief an ihre Ausschuss-Kollegen und Kolleginnen als "counter to everything we have heard from the Commission president in recent years, months and weeks with regard to the role of regions in multi-level governance" (Financial Times 2009). Auch sechs Präsidenten und Präsidentinnen von Regionen der Konferenz der peripheren und maritimen Regionen warnten in einem offenen Brief an Barroso vor den schädlichen Auswirkungen dieser Reformvorschläge:

„In addition to dismantling European Regional Policy, which would be renationalized and limited to the poorest member states, the draft document proposes a sectoral reorganization of EU policies, which completely disregards the territorial dimension and the principle of territorial cohesion.“ (Europolitics 2009, 16)

Alles in allem befand sich die Kohäsionspolitik im Auftakt der Verhandlungen für die Förderperiode 2014-2020 in der Defensive. Die Reformbestrebungen in den Haushaltsverhandlungen drohten die finanzielle Ausstattung und den regulativen Prinzipien der ESI-Fonds zu beschneiden. In einer Phase mit zahlreichen konkurrierenden Prioritäten bei gleichzeitiger Haushaltskonsolidierung schwant das politische Gewicht der traditionellen Leistungen der ESI-Fonds. So geriet der Leistungsausgleich zwischen den Haushaltsverhandlungen und der Cohesion Policy Community aus dem Gleichgewicht. Im Rahmen der Haushaltsverhandlungen mehrten sich daher Reforminitiativen für eine Umstrukturierung der finanziellen Mittel und einem Umbau der Architektur der ESI-Fonds. Für die Akteure aus der Kohäsionspolitik ergab sich so die Notwendigkeit, den Mehrwert für andere Politikbereiche zu erhöhen, um weiterhin Unterstützung für den Bezug der hohen finanziellen Ressourcen zu erhalten. Die Impulse aus der Orientierungsdebatte fasste DG REGIO in Zusammenarbeit mit DG EMPL im September 2010 in dem 5. Kohäsionsbericht zusammen und gab dem Diskurs um die Zukunft der Kohäsionspolitik damit eine wichtige Stoßrichtung. Die zentralen Bausteine der Architektur dieses Politikfeldes sollten

demnach erhalten bleiben, aber dafür ein stärkerer Fokus auf den europäischen Mehrwert der ESI-Fonds gelegt werden (Europäische Kommission 2010c, XXIV-XXXIII).

Der externe Reformdruck trieb die internen Modernisierungsprozesse der Cohesion Policy Community maßgeblich voran. In dem nachfolgenden Abschnitt lege ich dar, dass die Kommission mit der Einführung des systematischen Gebrauchs von Konditionalitäten eine positive intersektorale Koordination etablierte. Durch die Integration fremder Politikinhalte in das Regelwerk der ESI-Fonds kann die Cohesion Policy Community eine umfassende Umschichtung der finanziellen Ressourcen auf konkurrierende Projekte abwehren.

5.4 Integriertes Vorgehen der Kommission

Im Rahmen des Modernisierungsprozesses der Kohäsionspolitik initiierte die Kommission den systematischen Einsatz von ex-ante-Konditionalitäten. Damit richtete sie einen umfangreichen Anforderungskatalog an institutionellen, regulativen und strategischen Bedingungen ein, die Mitgliedsstaaten vor Erhalt der ESI-Fonds erfüllen müssen²⁴. Die Einführung des systematischen Gebrauchs von Konditionalitäten, den sogenannten ex-ante-Konditionalitäten, ließ sich maßgeblich auf das integrierte Handeln der Europäischen Kommission zurückführen. So maximierten DG REGIO und angrenzende sektorale DGs über dieses Instrument den gemeinsamen Nutzen der ESI-Fonds. In dem nachfolgenden Abschnitt wird diese Art der sektoralen Selbstkoordination anhand der Einführung der ex-ante-Konditionalitäten dargelegt.

Nach dem Barca-Bericht betrachtete die Kommission den Mangel an Konditionalitäten in der Kohäsionspolitik vermehrt als Hemmnis für eine effektive Verwendung der Fördergelder (Berkowitz et al 2015, 5). Der Barca-Report führte die Effektivität der Mittelverwaltung auf strategische, institutionelle und regulatorische Rahmenbedingungen der jeweiligen Regionen zurück (Barca 2009; Pienkowski und Berkowitz 2015). Konditionalitäten sollten der Kommission weitgehende Befugnisse zur Überprüfung der notwendigen Rahmenbedingungen einräumen und so der effektiveren Verwendung von Fördergeldern dienen. Bekräftigt wurde die Forderung nach einer verstärkten supranationalen Kontrolle auch durch internationale Anwendungsbeispiele, zum Beispiel beim IWF (Europäisches Parlament 2010c; Jacoby und Hopkin 2020).

²⁴ Mitgliedsstaaten identifizieren auf der Basis der Partnerschaftsvereinbarung und den operationellen Programmen die relevanten Bedingungen aus den Gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds. Sie können dann Aktionspläne für die Erfüllung der noch nicht erreichten ex-ante-Konditionalitäten vorlegen. Die Kommission stimmt der Auswahl der relevanten Bedingungen sowie den Aktionsplänen zu und kann Fördergelder suspendieren, wenn die vereinbarten Maßnahmen bis zum 31.12.2016 nicht durchgeführt wurden (EU 1303/2013).

DG REGIO forderte deshalb einen systematischen Ausbau von ex-ante-Konditionalitäten (Hübner 2009; Samecki 2009). Bei der inhaltlichen Entwicklung der Konditionalitäten für den Gesetzesvorschlag setzte DG REGIO eine enge Koordination mit anderen DGs um. Die relevanten Kommissionsdienststellen entwarfen die ex-ante-Konditionalitäten gemeinsam im Rahmen von mehreren Task Forces. Sie formierten sich in drei Arbeitsgruppen zu den Themen Nachhaltigkeit, Verkehr und Innovation und entwickelten hier die konkreten Bedingungen (Interview XIII). Die sektoralen DGs hatten in ihrem jeweiligen Expertise-Bereich einen hohen Handlungsspielraum, um ex-ante-Konditionalitäten festzulegen und die eigenen politischen Agenden einzubringen (Interview X). Weitere DGs hatten außerdem die Möglichkeit, über die dienststellenübergreifende Konsultation Stellung zu den Vorschlagsentwürfen zu nehmen. In dem finalen Gesetzesvorschlag wurden in den folgenden Themenbereichen Bedingungen für den Erhalt von EU-Strukturmitteln definiert: Forschung und Innovation, Informations- und Kommunikationstechnologien, kleine und mittelständige Unternehmen, Energie, Klimawandelanpassung, Umweltschutz, Verkehr, Beschäftigung, Bildung, Armut sowie Verwaltung. Darüber hinaus enthielt der Vorschlag auch eine Reihe an horizontalen ex-ante-Konditionalitäten, zum Beispiel in Bezug auf Antidiskriminierung.

Es lassen sich drei Typen an ex-ante Konditionalitäten unterscheiden. Erstens stellen strategische ex-ante-Konditionalitäten sicher, dass nationale und regionale Strategiedokumente zur Verwendung der ESI-Fonds eine hohe Qualität aufweisen und den gemeinsam vereinbarten EU-Standards entsprechen. Zweitens gewährleisten regulatorische ex-ante-Konditionalitäten, dass EU-Kofinanzierte Projekte den Auflagen des gemeinschaftlichen Rechtsbesitzstandes entsprechen. Drittens beziehen sich institutionelle ex-ante-Konditionalitäten auf administrative und institutionelle Kapazitäten für die Umsetzung der Projekte (Interview XIII). Insgesamt zeichneten sich ex-ante-Konditionalitäten durch einen direkten inhaltlichen Bezug zwischen den Bedingungen und den Förderprogrammen aus.

Dennoch unterschied sich während der internen Kommissionsverhandlungen die Interessenslage zwischen DG REGIO und den fachspezifischen DGs. Wie oben bereits angedeutet, dienten Konditionalitäten der DG REGIO vor allem dem Aufbau einer leistungsorientierten Implementationsstruktur und waren damit strikt dem Ziel der effektiven Mittelverwertung untergeordnet. Für externe DGs stand hingegen die Durchsetzung der eigenen politischen Prioritäten im Vordergrund. Da sie einen Mangel an rechtlichen und finanziellen Instrumenten für die Durchsetzung von zentralen EU-Strategien aufweisen, versuchten sie die eigenen

Politikinhalt an die Fördergelder zu binden und sich so Einfluss über die finanziellen Ressourcen der ESI-Fonds zu sichern (Interview XV, Interview XXI).

Ex-ante-Konditionalitäten können auf vielfältige Weise genutzt werden, um sektorale Steuerungsbemühungen zu stärken. Sie ergänzen sowohl harte als auch weiche Steuerungsverfahren. Oben wurde dargestellt, dass ein Vertragsverletzungsverfahren viele Jahre in Anspruch nimmt und nur in wenigen Fällen zu harten Sanktionen führt. Dagegen bietet die Anwendung von Konditionalität für die Kommission einen weiteren und schnelleren Hebel, um Mitgliedsstaaten über die Suspendierung von Fördergeldern zu sanktionieren. Dies trifft insbesondere auf regulatorische ex-ante-Konditionalitäten zu, die sich direkt auf die Umsetzung von Richtlinien beziehen. Auch innerhalb der Kommission war die Frage umstritten, ob es angemessen ist, die Umsetzung von EU Recht als ex-ante-Konditionalität festzulegen (ENER. B/PL/SB/(2011) 1080199). Dennoch versuchten externe DGs die Umsetzung der Gesetzestexte aus dem eigenen Politikfeld an den Erhalt der relevanten Fördergelder zu knüpfen. Neben diesen harten Steuerungsverfahren können ex-ante-Konditionalität auch zur Stärkung von weichen Steuerungsbemühungen verwendet werden. In den Bereichen der Abfallwirtschaft, des Wasserrechts, der Folgenabschätzung und der strategischen Umweltprüfung bestehen in den Mitgliedsstaaten beispielsweise zahlreiche Umsetzungslücken der EU-weiten Richtlinien und Strategien (Europäische Kommission 2017d, 3). Die unzureichende Umsetzung lässt sich häufig auf einen Mangel an administrativen und finanziellen Mitteln zurückführen. Über die ex-ante-Konditionalitäten kann die Kommission die kofinanzierten Projekte stärker an den Aufbau der notwendigen institutionellen und strategischen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der EU-Aquis koppeln. Hier verfolgen die Bedingungen einen Management-Ansatz und adressieren Compliance-Probleme durch einen Ausbau der notwendigen administrativen und finanziellen Kapazitäten. Eine Studie des EPs kommt daher zu dem Schluss: „The CPR is not per se an enforcement mechanism, but de facto it works as such“ (Jorge Núñez Ferrer et al. 2018, 23).

Außerdem können ex-ante-Konditionalität auch die Übersicht der Kommission über die Implementation stärken. Bei der Überprüfung der Umsetzung von EU-Recht ist die Kommission üblicherweise stark auf die Berichterstattung der Mitgliedsstaaten angewiesen. Durch die Aufsicht über die Erfüllung der Konditionalitäten kann sie aber auch Informationen über die Implementation sammeln und ihre schwachen Überwachungskompetenzen in anderen Politikfeldern stärken (Bauer 2006):

“Historically, the Commission has utilized the policy to compensate for its weak enforcement capacity in other areas, such as the scrutiny of the internal market. The Commission’s inability to monitor the concrete transposition of internal market directives was usually compensated through the control of Cohesion policy implementation. It is still the case that, for example, the public procurement deficiencies of member states are detected by the auditors that control Cohesion policy projects.” (Hübner 2016)

Insgesamt stellen ex-ante-Konditionalitäten also ein äußerst flexibles Steuerungsinstrument dar, dass fremde Politikinhalt auf vielfältige Weise an die ESI-Fonds koppeln kann (Viță 2017, 124).

Über den Gesetzesentwurf versuchten die verantwortlichen DGs bindende Vorgaben für Politikbereiche aufzustellen, über die sie nur eingeschränkte Kompetenzen verfügten. Im Bereich der Bildung hat die Kommission beispielsweise nur eine unterstützende Tätigkeit. Das bedeutet, dass sie keine Rechtsvorschriften in diesem Bereich erlassen kann oder in gesetzgeberische Tätigkeiten der Mitgliedsstaaten eingreifen darf. Über den Gesetzesvorschlag für die Gemeinsamen Bestimmungen definierte sie jedoch eine Reihe an Konditionalitäten für Investitionen in Kompetenzen, Bildung und lebenslanges Lernen. Diese Bedingungen sahen unter anderem vor, dass bestehende Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote Zielvorgaben enthalten, „die mit der Empfehlung des Rates für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote kohärent sind“ (Europäische Kommission 2011a). Obwohl die Bildungspolitik eigentlich „zu denjenigen Politikbereichen“ gehört, „bei denen die Entscheidungskompetenzen eindeutig bei den Mitgliedsstaaten liegen und die EU lediglich eine Koordinierungs- und Unterstützungsfunktion übernimmt“ (P. Becker und Primova 2009, 3), schlug die Kommission über diese ex-ante-Konditionalitäten also eine verbindliche finanzielle Anreizstruktur zur Einhaltung von supranationalen Empfehlungen vor.

Auch in Politikbereichen mit geteilter Zuständigkeit fanden sich in dem Kommissionsvorschlag Initiativen, nicht verpflichtende Empfehlungen des Rates, CSRs oder Mitteilungen der Kommission an verbindliche ex-ante-Konditionalitäten zu knüpfen. Zur Förderung der Beschäftigung forderte die Kommission etwa eine Modernisierung und einen Ausbau der Arbeitsmarktinstitutionen und schlug vor, deren Einhaltung anhand der Fortschritte bei der Umsetzung von relevanten CSRs des Rates zu bemessen (Europäische Kommission 2011a).

Darüber hinaus zielte der Kommissionsvorschlag darauf ab, ex-ante-Konditionalitäten an die vollständige Umsetzung von EU-Richtlinien zu knüpfen. Dies kommt insbesondere im Bereich der Umweltpolitik zur Anwendung, zum Beispiel in Bezug auf Richtlinien zur Umsetzung von

Mindestanforderungen über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, über Richtlinien zur Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen oder Richtlinien zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen. Auch wenn es sich hier rechtlich nicht um Durchsetzungsinstrumente handelte, räumten diese Vorschläge der EU doch großzügige Befugnisse zur Überwachung und Sanktionierung bei der nationalen Umsetzung von EU-Recht ein.

Alles in allem ist der Gesetzesvorschlag der Kommission zu ex-ante-Konditionalitäten das Ergebnis einer positiven Koordination zwischen den Generaldirektionen der Kommission. In Arbeitsgruppen konnten die sektoralen Akteure ihre Politikpräferenzen schon in den Prozess der Entwurfgestaltung einspeisen. Sie konnten die eigenen Durchsetzungskompetenzen durch die Kopplung mit den EU-Fördergeldern stärken. Zugleich integrieren sich ex-ante-Konditionalitäten in die Handlungslogik der DG REGIO. DG REGIO ließ einen punktuellen Zugriff externer Akteure auf die eigenen Handlungsressourcen zu, konnte so aber eine umfassende Sektoralisierung der Fördergelder abwehren. DG REGIO erhöhte auf diese Weise den Output für angrenzende Politikfelder und sicherte sich die damit politische Unterstützung für eine weitgehende Entscheidungsfreiheit über ihre Domäne.

Auch nach Veröffentlichung der Gesetzesvorschläge übernahm die Kommission eine zentrale Rolle bei der Verhandlung um die ex-ante-Konditionalitäten. Im nachfolgenden Abschnitt wird dargelegt, dass sie die Reformelemente gemeinsam mit dem EP trotz eines breiten Widerstandes der Mitgliedsstaaten durchsetzen konnte.

5.5 Supranationale Kontrolle und nationale Flexibilität

Der Kommissionsvorschlag zu den ex-ante-Konditionalitäten übertrug der Kommission weitgehende Befugnisse zur Einmischung in nationale Kompetenzbereiche. Daher zeichnete sich in den anschließenden Verhandlungen zwischen Rat und EP eine Konfliktlinie zwischen den supranationalen EU-Organen und den Mitgliedsstaaten ab. Während der Rat versuchte, den Kommissionsvorschlag zu verwässern, trat das EP als Verbündeter der Kommission auf und setzte sich für eine Stärkung der supranationalen Ebene ein. In dem nachfolgenden Abschnitt zeichne ich die Verhandlungen über die Einführung der ex-ante-Konditionalitäten nach. Ich zeige dabei, dass Rat und EP jeweils nur geringfügige Änderungen an dem Kommissionsvorschlag durchsetzen konnten.

Die Konfliktlinie zwischen der supranationalen und der nationalen Ebene

Bereits vor der Veröffentlichung der Kommissionsvorschläge entzündete der Vorstoß der Kommission im Bereich der Konditionalitäten eine Kontroverse über die Reichweite des neuen Instrumentariums. Die Kommission (2011b) initiierte im Rahmen des fünften Kohäsionsberichtes eine öffentliche Konsultation über Konditionalitäten. Eine breite Mehrheit der Mitgliedsstaaten äußerte hier eine grundsätzliche Akzeptanz, mahnte zugleich aber die Wahrung der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit an. Die Positionen der Mitgliedsstaaten korrelierten dabei nicht mit nationalen Netto-Positionen. Die Niederlande vertraten zum Beispiel eine besonders ablehnende Position und kritisierten den zusätzlichen Verwaltungsaufwand, die Missachtung von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sowie die Beschädigung der Planungssicherheit (Government of the Netherlands 2011, 7-8). Deutschland brachte ebenfalls starke Vorbehalte gegen eine interne Konditionalität vor und fürchtete, dieses Reformelement könne die Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten verletzen (Bundesregierung 2011). Auch Österreich und Schweden wiesen darauf hin, dass Konditionalitäten nur mit einem direkten Bezug zu den Förderprogrammen anzuwenden seien (Ministry of Enterprise 2011, 4; Österreich 2011, 3-4). Damit lagen die nationalen Präferenzen der Nettozahler sehr nah an den Präferenzen der Nettoempfänger, die ähnliche Einschränkungen vorbrachten (Ministério Dos Negócios estrangeiros 2011). Die Kohäsionsexperten und -expertinnen in Nettozahlerstaaten teilten eine Empfängerperspektive und setzten sich für die eigene Flexibilität bei der Mittelverwendung ein. Insgesamt machten die Mitgliedsstaaten ihre Zustimmung zu den ex-ante-Konditionalitäten von den konkreten technischen Details abhängig und forderten weitere Informationen ein.

Um den Widerstand der Mitgliedsstaaten zu überwinden, trat die Kommission in einen intensiven Dialog mit nationalen Fachpolitikern und -Politikerinnen. Die für die Kohäsionspolitik verantwortlichen Minister und Ministerinnen beriefen auf einem informellen Treffen im November 2010 eine hochrangige Arbeitsgruppe für Konditionalität ein, die sich Anfang des Jahres 2011 zu drei Treffen zusammenfand (Europäische Kommission 2011d). Die Task Force bot eine Plattform für einen Austausch zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten. Darüber hinaus waren auch das EP, der Ausschuss der Regionen und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beteiligt und der Rechnungshof anwesend (Europäisches Parlament 2011c, 11:46-11:58). Neben diesem Forum bot die Kommission außerdem technische Seminare für die Mitgliedsstaaten und das EP an (Interview X).

Die Interaktion zwischen den EU-Institutionen nahm einen deliberativen Charakter an. So konzentrierte sich die Kommission darauf, den nationalen Vertretern und Vertreterinnen die Logik

hinter den ex-ante-Konditionalitäten darzulegen und sie von deren Wirksamkeit zu überzeugen (Interview VI). Da sich dieses neue Instrument in die Operationsweise der Kohäsionspolitik einfügte, konnten die Mitgliedsstaaten von der Reforminitiative überzeugt werden, solange zentrale Anliegen der Mitgliedsstaaten berücksichtigt wurden (Interview VIII). Ex-ante-Konditionalitäten sollten eine direkte Verbindung zur Kohäsionspolitik aufweisen, nur in begrenzter Anzahl auf ein Programm anwendbar sein und den spezifischen regionalen Kontexten Rechnung tragen. Des Weiteren sollten sie auf objektiven Evaluierungskriterien basieren, in einer gemeinsamen Vereinbarung zwischen Mitgliedsstaaten und Kommission vereinbart werden und mit einer verhältnismäßigen Anwendung nicht zu einem hohen Verwaltungsaufwand führen. Mit diesen Prinzipien schränkten die Mitgliedsstaaten die Kommission bei ihrem Versuch ein, ihre Befugnisse zur Durchsetzung von EU-Recht durch ex-ante-Konditionalitäten indirekt auszuweiten.

Nach der Veröffentlichung des Gesetzesvorschlags nahm die Kommission weiterhin eine aktive Rolle in den Verhandlungen ein, da Rat und EP von ihrer technischen Expertise abhängig waren. Die zentrale Konfliktlinie verlief dabei nicht zwischen den Mitgliedsstaaten, sondern zwischen dem Rat einerseits und Kommission und EP andererseits (Interview VI, Interview XIII, Interview VIII). Die nationalen Fachpolitiker und -politikerinnen versuchten eine übermäßige Ausweitung der verwaltungsrechtlichen Durchführungskompetenzen der Kommission zu verhindern. Daher wurden hier viele Vorschläge aus dem Gesetzesentwurf deutlich abgeschwächt. Horizontale ex-ante-Konditionalitäten zu Antidiskriminierung, Geschlechterungleichheit und Behinderung sollten nach dem Willen der Mitgliedsstaaten beispielsweise vollständig aus dem Gesetzesentwurf entfernt werden. Der Rat verwässerte außerdem ex-ante-Konditionalitäten, die eine vollständige Umsetzung von EU-Richtlinien festlegten²⁵. Diese setzten nun stattdessen ein strategisches Handeln voraus, das mit den entsprechenden EU-Richtlinien konsistent ist. Insgesamt stellte der Rat also sicher, dass ex-ante-Konditionalitäten den Zielen der EU-Förderprogramme untergeordnet wurden und schwächte den Kommissionsvorschlag so in wichtigen Punkten ab.

²⁵ In Bezug auf die thematischen ex-ante-Konditionalitäten werden in der Einigung vom Rat immer noch Bereiche wie Bildung berücksichtigt, in der die Kommission nur unterstützende Kompetenzen besitzt. Aber der explizite Bezug zu Empfehlungen des Rates oder Mitteilungen der Kommission wurde minimiert. Stattdessen sollen Strategien nach Auffassung des Rates nur durch gesetzlich definierte Grenzen inhaltlich beschränkt werden.

Die Strategie des äußeren Zwangs von Polen und Italien

Entgegen der Mehrheit der Mitgliedsstaaten, die eine skeptische Haltung gegenüber den neuen Bedingungen einnahmen, sprachen sich Italien und Polen für eine Stärkung bestimmter ex-ante-Konditionalitäten aus (Interview XIII, Interview VI). In beiden Staaten sahen die Ministerien mit Verantwortlichkeit für Kohäsionspolitik die Möglichkeit, durch externe Vorgaben der Kommission ihre eigene Position gegenüber anderen staatlichen Einrichtungen zu stärken. Polnische Regionalpolitiker und Regionalpolitikerinnen erhofften sich von der Implementation der EU-Strukturprojekte Spillover- und Lerneffekte, um eine Modernisierung der staatlichen Verwaltungsstrukturen durchzusetzen (Interview XV, Interview VI). In der Kooperation mit den anderen polnischen Ministerien trat es daher als Modernisierer und Befürworter einer stärkeren europäischen Integration auf und geriet mit den Beharrungstendenzen in anderen Politikfeldern in Konflikt. Polnische Kohäsionspolitiker und -politikerinnen setzten sich in den Verhandlungen gezielt für eine Stärkung einiger ex-ante-Konditionalitäten aus (Interview VIII). Auf diese Weise wollten sie ihre eigenen Interessen bei der Umsetzung von EU-kofinanzierten Projekten gegenüber anderen Ministerien stützen.

Auch in Italien sprachen sie die Kohäsionspolitiker und -politikerinnen für eine Stärkung der ex-ante-Konditionalitäten aus. Barca problematisierte insbesondere das Verhalten der lokalen Eliten, die als rent-seeker ihre Macht ausnutzten, um den eigenen Nutzen zu maximieren. Eine Entwicklungsfalle könne befördert werden, indem ineffektive institutionelle Rahmenbedingungen so künstlich aufrechterhalten werden (Barca 2009). Zum Beispiel im Bereich des Abfalls- und Wassermanagements wollte die italienische Regierung ihre eigene Position mit der Hilfe von stärkeren europäischen Vorgaben gegenüber regionalen Akteuren durchsetzen. In südlichen Regionen Italiens seien grundlegende institutionelle Voraussetzung für eine effektive Mittelverwendung nicht gegeben, sodass eine strenge Festlegung von Konditionalitäten unbedingt notwendig sei (Europäisches Parlament 2012a, 12:22). Aufgrund der spezifischen Interessenskonstellationen der polnischen und italienischen Fachpolitiker und Fachpolitikerinnen wichen die Präferenzen dieser beiden Mitgliedstaaten von denen der anderen Ratsmitglieder ab. Beide Mitgliedsstaaten befürworteten Konditionalitäten als Strategie des äußeren Zwangs, um ihre Position in inneren Konflikten zu stärken (Dyson und Featherstone 1999, 16).

Das EP als Verbündeter der Kommission

In den Verhandlungen zwischen Rat und EP traten die MdEPs zu der Frage der ex-ante-Konditionalität als Verbündete der Kommission auf und befürworteten eine stärkere

Konditionalisierung der EU-Fördergelder. Die MdEPs hielten einer übermäßigen Einmischung in nationale Kompetenzbereiche zwar entgegen. So forderten sie ähnlich wie der Rat, dass Konditionalitäten dem Zweck der Operationellen Programme unterzuordnen seien. Das EP verteidigte aber die Aufnahme der horizontalen ex-ante-Konditionalitäten zu Antidiskriminierung, Geschlechterungleichheit und Behinderung. Außerdem folgte das EP einer weniger großzügigen Auslegung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit (Europäisches Parlament 2014, 47).

Die Verhandlungen zwischen Rat und EP zu den ex-ante-Konditionalitäten fanden in der zweiten Jahreshälfte 2012 bis zur Mitte des Jahres 2013 unter der zyprischen sowie der irischen Ratspräsidentschaft statt. Zunächst nahmen die ersten drei bis vier Triloge zu den Gemeinsamen Bestimmungen der Fördergelder eher den Charakter eines Austausches über Standpunkte und rote Linien an (Europäisches Parlament 2012h). Nach zögerlichen Anfängen nahmen die Verhandlungen in den folgenden Treffen an Fahrt auf und der Rat zeigte eine höhere Kompromissbereitschaft gegenüber dem EP (Europäisches Parlament 2012b, 16:02-16:09). Schließlich gelang es dem EP, einige wesentliche Punkte der Kommissionsvorschläge, die vom Rat abgelehnt worden waren, wieder aufzunehmen. Auf seinen Druck hin wurden etwa die horizontalen Bedingungen während der Trilog-verhandlungen wieder in den Gesetzestext aufgenommen. Dazu gehörten die horizontale Beachtung von Antidiskriminierung sowie die besondere Berücksichtigung von Geschlechtergleichheit und Menschen mit Behinderung. Auch Konditionalitäten in Bezug auf Ökosysteme und nachhaltige Entwicklung konnte das EP gegen den Rat verteidigen (Europäisches Parlament 2014, 46-47). Im Vergleich zum Rat und der Kommission konnte das EP jedoch nur punktuelle Änderungen durchsetzen.

Insgesamt konnte der Rat den Kommissionsentwurf in wichtigen Punkten merklich abschwächen und die Befugnisse der Kommission zur Einmischung in nationale Kompetenzbereiche einschränken. Zum Beispiel in Bezug auf ex-ante-Konditionalitäten im Bereich „Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen“ (EU 1303/2013, Anhang XI) verhinderte der Rat etwa Bezüge zu Ratsmitteilungen oder Kommissionsmitteilungen. Auch wenn das EP zentrale Elemente aus dem Kommissionsvorschlag gegenüber dem Rat verteidigen konnte, verfügte es nicht über die notwendigen Ressourcen, um eine führende Verhandlungsrolle über die Breite und Tiefe der technischen Anforderungen einzunehmen (Interview XXIX). Trotz der punktuellen Verwässerungen durch den Rat blieben wesentliche Elemente des Kommissionsvorschlags aber erhalten. In der praktischen Anwendung der ex-ante-Konditionalitäten bietet sich der Kommission außerdem ein breiter Interpretationsspielraum, denn die Verhandlungen über die Partnerschaftsvereinbarungen führt sie bilateral

mit den Mitgliedsstaaten. In diesem verschlossenen Forum hat die Kommission eine günstige Verhandlungsposition, da sie die Partnerschaftsvereinbarungen genehmigt. Die tatsächlichen Anforderungen der Kommission an die Umsetzung der ex-ante-Konditionalitäten ergeben sich also auch aus der strategischen Interaktion bei der Verhandlung der Partnerschaftsvereinbarungen.

Alles in allem stellt die Einführung von ex-ante-Konditionalitäten eine radikale Reform der Kohäsionspolitik dar. Der Gebrauch von Konditionalitäten wurde hiermit erstmals systematisiert und stattet die Kommission mit neuen Befugnissen zur Einmischung in nationale Kompetenzbereiche aus.

Zusammenfassung

Dieses Kapitel hat auf der Basis einer Fallstudie über die Einführung von ex-ante-Konditionalitäten den vermehrten Gebrauch von integrierten Policy-Lösungen in der Kohäsionspolitik dargestellt. Über einen Modus der positiven Integration verbanden regionalpolitische Akteure die ESI-Fonds mit den politischen Strategien und Zielen angrenzender Politikbereiche. Es entstand ein beidseitiger Nutzen zur Stärkung der Ergebnisorientierung der ESI-Fonds einerseits und verbesserten Durchsetzbarkeit der externen Politikprogramme andererseits.

Bei ex-ante-Konditionalitäten handelt es sich um ein wirkmächtiges Governance-Instrument, das in der EU-Forschung bisher nur wenig Beachtung erfahren hat. So konnte ich zeigen, dass die EU im Bereich der Kohäsionspolitik über eine Monopolstellung verfügt. Über die Verwaltung der ESI-Fonds ist in diesem Politikbereich eine komplexe Implementationsstruktur gewachsen, die private und öffentliche Akteure der verschiedenen Ebenen integriert. Ihre zentrale Rolle in diesem Mehrebenennetzwerk stattet die Kommission mit ausgeprägten Durchführungskompetenzen bei der Verwaltung der ESI-Fonds aus. Obgleich es sich bei Konditionalitäten aus rechtlicher Sicht nicht um Sanktionen handelt, weist dieses Instrumentarium eine funktionale Ähnlichkeit zu harten Sanktionsinstrumenten auf. Durch die Kopplung der ESI-Fonds an externe Politikinhalte kann die EU folglich de facto Hebel zur Überprüfung und Durchsetzung von EU-Recht schaffen.

Bislang wurde in der Policy-Forschung das Argument vertreten, dass positive Koordination einen sehr anforderungsreichen Mechanismus darstellt, der in der politischen Praxis kaum Anwendung findet. So würde die erhöhte Anzahl möglicher Vetospieler die Blockadeanfälligkeit des Entscheidungsprozesses fördern. In den internen Verhandlungen der Kommission dominiere daher ein Modus der negativen Integration. Hier versucht eine federführende DG die

unbeabsichtigten negativen Folgen der eigenen Policies für andere Sektoren zu minimieren, indem sie die Stellungnahmen externer DGs konsultiert (Hartlapp 2011). Bei der Einführung von ex-ante-Konditionalität trat dagegen eine positive sektorale Koordination zum Vorschein. Daher bietet die vorliegende Fallstudie eine besondere Gelegenheit, die dabei entscheidenden Mechanismen und Bedingungsfaktoren aufzudecken. Ich habe insbesondere die Kommission als zentrale Akteurin identifiziert, da sie aufgrund ihrer hohen technischen Kapazitäten den zentralen Policy-Entrepreneur darstellt.

Ich habe die Einführung von ex-ante-Konditionalitäten auf ein Zusammenspiel von externen und internen Triebkräften zurückgeführt. So lässt sich diese innovative Reform in einen übergeordneten Modernisierungsprozess der Kohäsionspolitik einordnen. In der Mitte der 2000er-Jahre gerieten die sektoralen Beharrungstendenzen der Cohesion Policy Community immer mehr in Widerspruch zu externen gesellschaftlichen Umbrüchen. Die Osterweiterung, die mangelnde Evidenz zur Wirksamkeit der ESI-Fonds und das Klima der Austerität nach der Eurokrise stellten die hohe finanzielle Ausstattung der Kohäsionspolitik vermehrt infrage. Auch zentrale regulative Prinzipien gerieten in die Kritik, sodass sich die Cohesion Policy Community in den Haushaltsverhandlungen 2014-2020 unter einem hohen Rechtfertigungsdruck wiederfand.

Die externen Forderungen nach einer Umschichtung der EU-Haushaltsmittel setzten einen internen Modernisierungsprozess der Cohesion Policy Community in Gang. Zur Bewahrung der eigenen regulativen Prinzipien sowie der finanziellen Ausstattung trieb DG REGIO eine ortsbasierte Reformagenda voran. Konditionalitäten stellten einen zentralen Eckpfeiler für die Reform dar. Sie sollten die Leistungsfähigkeit der ESI-Fonds stärken. Bei der Erstellung der Vorschläge für die ex-ante-Konditionalitäten integrierte DG REGIO aber zugleich die angrenzenden DGs. Für andere DGs stellten Konditionalitäten eine Möglichkeit der Kopplung der eigenen Politikprogramme mit den EU-Fördergeldern dar. Die eigenen Durchsetzungsinstrumente könnten durch diese Kopplung ergänzt und verschärft werden. Insgesamt beruht die Gestaltung der ex-ante-Konditionalitäten maßgeblich auf dem integrierten Vorgehen der Europäischen Kommission.

Auch in den Verhandlungen mit den Mitgliedsstaaten nimmt die Kommission eine aktive Rolle ein. Aufgrund der außerordentlichen thematischen Tiefe und Breite findet der Verhandlungsprozess vorrangig in deliberativen Formaten auf der sektoralen Ebene statt. Es wurde deutlich, dass die nationalen Nettopositionen die Präferenzen der Mitgliedsstaaten nicht beeinflussten. Stattdessen nahmen die Repräsentanten der nationalen Ministerien mit Verantwortung für die Kohäsionspolitik einheitlich eine Empfängerperspektive ein und verteidigten die nationale

Flexibilität bei der Programmierung der Fördergelder. Die politische Konfliktlinie verlief hier folglich zwischen der nationalen und der supranationalen Ebene, die ihre Kompetenzen jeweils bewahren oder ausdehnen wollten. Die Kommission verfolgte die Strategie, die Mitgliedsstaaten von dem Nutzen der ex-ante-Konditionalitäten zu überzeugen. Diese stimmten dem Prinzip zu, schwächten die Kompetenzausweitung der Kommission aber deutlich ab. Das EP trat als Partner der Kommission auf und konnte in den Verhandlungen einzelne Bedingungen gegenüber den Verwässerungsversuchen des Rates verteidigen.

Alles in allem bot sich bei der Strukturfondsreform von 2013 eine besonders günstige Gelegenheitsstruktur, um eine positive Koordination zwischen verschiedenen Politikfeldern zu gewährleisten. Die Monopolstellung der Kohäsionspolitik begünstigte die Kopplung an externe Politikprogramme, da die Implementation der ESI-Fonds eine konzeptionelle Offenheit für unterschiedliche Förderziele aufwies. Zudem erhöhten die externen Triebkräfte den Reformdruck auf die Cohesion Policy Community, sodass die Bereitschaft zur Öffnung der internen Entscheidungsverfahren anstieg. Das spezifische institutionelle Arrangement der Kohäsionspolitik sowie die historischen Kontingenzen der Strukturfondsreform von 2013 förderten hier also den Modus der positiven Koordination. Für sektorale DGs bot sich über die Kopplung mit den ESI-Fonds die Möglichkeit, die Durchsetzbarkeit der eigenen Politikprogramme zu verbessern. Daher zeichnete sich hier eine steigende Anzahl von integrierten Policy-Lösungen ab.

Der Gebrauch von ex-ante-Konditionalitäten stellte eine gemeinsame Nutzenmaximierung von mehreren sektoralen Akteuren sicher. Im nachfolgenden Kapitel stelle ich aber dar, dass Konditionalitäten auch aus einer „feindlichen Übernahme“ resultieren können. Wenn die Machtressourcen von sektoralen Akteuren ungleich verteilt sind, können externe Akteure die ESI-Fonds auch gegen den sektoralen Widerstand in den Dienst der eigenen Programme stellen.

6. Die Paketlösung im Rat. Eine feindliche Übernahme

In den folgenden zwei Kapiteln wird die Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität durch die Strukturfondsreform von 2013 betrachtet. Diese Reform stattet die wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren der EU mit deutlich mehr Biss aus und setzt empfindliche finanzielle Anreize, um Haushaltskonsolidierungen und Strukturreformen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit voranzutreiben. Es überrascht, mit welcher Härte die makroökonomische Konditionalität ausgestattet werden konnte, hat die Policy Forschung doch ausführlich auf die Blockadeanfälligkeit von redistributiven Verhandlungen im EU-Mehrebenensystem aufmerksam gemacht. Dieses Kapitel beschäftigt sich daher mit der Frage, wie der Rat trotz dieser breiten Opposition die notwendige Mehrheit für die makroökonomische Konditionalität herstellen konnte.

Auf der Basis intergouvernementaler Erklärungsansätze kann die Einführung der makroökonomischen Konditionalität als Paketlösung zwischen nördlichen Nettozahlern und südlichen und östlichen Nettoempfängern verstanden werden. Demnach könnten nördliche Nettozahler ihre günstige Position in den Haushaltsverhandlungen nutzen, um die Einigung zum MFR an die Einrichtung der makroökonomischen Konditionalität zu koppeln. Doch im Lichte der dualen Verhandlungsstruktur der Kohäsionspolitik erscheint dieser Erklärungsansatz allein nicht ausreichend, denn die politische Debatte um die makroökonomische Konditionalität ist in eine zweite Arena eingebettet. Neben der zwischenstaatlichen Konfliktlinie zeige ich in diesem Kapitel, dass die externe Indienstnahme der ESI-Fonds auch sektoralen Widerstand hervorruft. Ich zeige, dass die Paketlösung zum MFR erst durch ein Arena-Shifting des Europäischen Rats ermöglicht wird. Die Staats- und Regierungschefs und -chefinnen nutzen ihre prozeduralen Machtressourcen, um den Verhandlungsgegenstand aus dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der sektoralen Ebene herauszulösen und in die MFR-Arena zu verlegen. Obwohl der Europäische Rat nicht über gesetzgeberische Kompetenzen verfügt, aktiviert er erfolgreiche Strategien im Schatten der Hierarchie, um zwischenstaatliche Paketlösungen in die europäische Gesetzgebung einzubringen. Dieses Kapitel deutet folglich auf die persistente Gestaltungsmacht hin, die Paketlösungen für nördliche Nettozahlerstaaten eröffnen.

Bevor die strategische Interaktion der zwischenstaatlichen Verhandlungen dargelegt wird, stelle ich hier zunächst die zentralen Elemente der Reform der makroökonomischen Konditionalität vor. Bereits seit der Einführung des Kohäsionsfonds im Jahr 1994 existierte ein Vorläufer der heutigen makroökonomischen Konditionalität. Dieser war jedoch auf den Kohäsionsfond beschränkt und betraf somit nur einen geringen Teil der EU-Strukturfondsmittel sowie

Mitgliedsstaaten mit einem BNE pro Kopf von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts, also überwiegend die osteuropäischen Staaten. Mit der Strukturfondsreform von 2013 wurde die Reichweite und Durchschlagskraft der makroökonomischen Konditionalität deutlich erhöht (EU 1303/2013, Art. 23). Sie umfasst nun alle ESI-Fonds sowie alle Mitgliedsstaaten mit der Ausnahme des Vereinigten Königreiches, das eine Opt-out-Klausel für die WWU vereinbart hatte.

1. Strang – Optionale Reprogrammierung

Die Kommission kann eine Reprogrammierung der Partnerschaftsvereinbarungen anfordern, um die Umsetzung der CSRs oder Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Bei einem Mangel an wirksamen Maßnahmen ist eine Suspendierung der betroffenen Zahlungen möglich.

2. Strang – Verpflichtende Suspendierung

Die Kommission ist verpflichtet, eine Suspendierung von Verpflichtungen oder Zahlungen vorzuschlagen, wenn ein Mitgliedsstaat keine wirksamen Maßnahmen im Rahmen eines EDP, eines Anpassungsprogramms oder eines MIPs ergreift oder er unzureichende Korrekturmaßnahmen für ein Ungleichgewicht einreicht oder ergreift.

Abbildung 7: Die zwei Stränge der makroökonomischen Konditionalität in der Förderperiode 2014-2020, eigene Darstellung

Die makroökonomische Konditionalität von 2014 beinhaltet 2 Stränge (siehe Abbildung 7). Der erste Strang bezieht sich auf die Berücksichtigung von CSRs bei der Programmierung der EU-Strukturmittel. Die Mitgliedsstaaten müssen relevante CSRs in ihren Partnerschaftsprogrammen adressieren und deren Umsetzung durch die operationellen Programme fördern. Unter diesem Strang kann die Kommission einen Mitgliedsstaat außerdem auffordern, nachträgliche Änderungen in der Partnerschaftsvereinbarung vorzunehmen, um die Umsetzung der CSRs zu fördern oder die Wachstums- und Wettbewerbsfähigkeitseffekte der ESI-Fonds zu optimieren.

Der zweite Strang der makroökonomischen Konditionalität bezieht sich auf die Einhaltung der Defizit- und Schuldenregeln aus dem SWP. Er kommt zur Anwendung, wenn der Rat im Rahmen des EDP, des MIP oder eines Anpassungsprogrammes zu dem Schluss kommt, dass ein Mitgliedsstaat keine wirksamen Korrekturmaßnahmen ergreift (EU 1303/2013, Art. 23). Dann ist die Kommission verpflichtet, dem Rat eine teilweise oder vollständige Suspendierung „der Mittelbindungen oder Zahlungen für die Programme eines Mitgliedsstaates“ (EU 1303/2013) vorzuschlagen. Der Rat entscheidet mit einer umgekehrten qualifizierten Mehrheit über die

Anwendung. Dieser Entscheidungsmodus reduziert die Blockademöglichkeiten durch Veto-Spieler im Rat und erleichtert so die Durchsetzung. Schließlich enthalten die Gemeinsamen Bestimmungen auch eine positive makroökonomische Konditionalität. Demnach ist ein Mitgliedsstaat, der ein makroökonomisches Anpassungsprogramm umsetzt, zu einer Aufstockung des Kofinanzierungssatzes von 10 Prozent berechtigt (EU 1303/2013, Art.24).

In dem nachfolgenden Abschnitt ordne ich die makroökonomische Konditionalität in das Krisenmanagement der EU ein. Anschließend stelle ich in Abschnitt 6.2 das Agenda Setting durch die Van Rompuy Task Force dar. Dabei wird deutlich, dass die makroökonomische Konditionalität eine externe Umweltaforderung an die Kohäsionspolitik darstellt. In Abschnitt 6.3 erläutere ich die Paketlösung in den Haushaltsverhandlungen. In den Abschnitten 6.4 und 6.5 werden schließlich die sektoralen Konfliktlinien im Rat sowie die Mechanismen diese zu koordinieren dargelegt.

6.1 Die Reform der wirtschaftspolitischen Koordinierung nach der Krise

Der Vorschlag zur Ausweitung der makroökonomischen Konditionalitäten ist im Rahmen eines umfassenderen Maßnahmenkataloges zur Stabilisierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik während der Eurokrise entstanden (Hodson 2020; Kunstein und Wessels 2011; Verdun 2015; Verdun und Zeitlin 2018). In dem folgenden Abschnitt wird die Reformvorschlag der makroökonomischen Konditionalität in dieses übergeordnete Krisenmanagement der EU eingeordnet.

Politik der inneren Abwertung

Seit der Einführung des Euros verfestigten sich in der Eurozone strukturelle Ungleichgewichte zwischen nördlichen und südlichen Mitgliedsstaaten (Iversen, Soskice und Hope 2016, 171-75). Zu den typischen nördlichen politischen Ökonomien zählen Belgien, Deutschland, Finnland, Österreich sowie die Niederlande (Iversen, Soskice und Hope 2016, 164). Sie zeichnen sich durch einen großen Exportsektor und eine hohe Fähigkeit zur strategischen Lohnzurückhaltung aus (Baccaro und Pontusson 2016; Höpner 2013, 17; Scharpf 2016, 11). Zu den typischen südlichen politischen Ökonomien zählen Griechenland, Portugal und Spanien und Italien. Diese Länder haben einen großen inländischen Sektor und verfügen kaum über die Fähigkeit zur strategischen Lohnzurückhaltung (Peter A Hall 2012, 359; Iversen und Soskice 2018; Johnston, Hancké und Pant 2014; Scharpf 2016, 13). Die unterschiedlichen Lohnregime führen dazu, dass sich innerhalb der Eurozone verschiedene Inflationsdynamiken zwischen den Mitgliedsstaaten entwickeln.

Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) ist jedoch nicht dazu geeignet, die Konjunkturverläufe der Mitgliedsstaaten auszugleichen, denn einheitliche Zinssätze führen bei divergierenden Inflationsraten zu einer weiteren Polarisierung des Realzinses (Enderlein 2004; Enderlein und Verdun 2009; Johnston und Regan 2016, 329). Gesteigerte nominale Lohnstückkosten beeinträchtigen die Wettbewerbsfähigkeit südlicher Mitgliedsstaaten (Höpner 2013). Im gemeinsamen Währungsraum haben sie aber nicht mehr die Möglichkeit, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Wechselkursanpassungen wiederherzustellen. Stattdessen ermöglichten die niedrigen Zinsen der Eurozone einen Anstieg der kreditfinanzierten Investitionen, vor allem im Immobilienbereich (Baldwin 2015, 6; Scharpf 2011, 326). Der stetige Mittelzufluss trieb die Lohnstückkosten dieser Staaten weiter in die Höhe. Daraus resultierten steigende Importe und sinkende Exporte, die Leistungsbilanzdefizite in Griechenland, Portugal, Spanien und Irland befördern. In Deutschland führte der einheitliche Zinssatz der EZB hingegen zu einer realen Unterbewertung. Für nördliche politische Ökonomien stärkte sich so der institutionelle Vorteil, Handelsüberschüsse zu erzielen. Das asymmetrische institutionelle Gefüge der Eurozone führte im Vorfeld der Eurokrise zu Leistungsbilanzdefiziten und sinkender preislicher Wettbewerbsfähigkeit im Süden und Leistungsbilanzüberschüssen sowie einer hohen preislichen Wettbewerbsfähigkeit im Norden. Die Einführung der gemeinsamen Währungszone hat somit nicht zu einer Konvergenz zwischen den Mitgliedsstaaten geführt, sondern die bestehenden Ungleichgewichte verschärft (Iversen, Soskice und Hope 2016; Scharpf 2011, 328).

Die Eurokrise legte die Konstruktionsfehler der Eurozone offen und stellte die Stabilität der Eurozone infrage. Zwischen den Jahren 2007 und 2009 hatten die nationalen Regierungen auf die globale Finanzkrise mit Bankenrettungen und Konjunkturprogrammen reagiert. Diese Maßnahmen führten zu einem Anstieg der Staatsverschuldung (Kunstein und Wessels 2011, 309-10), insbesondere in südlichen politischen Ökonomien, die von externen Kapitalzuflüssen besonders abhängig waren. In Griechenland kumulierte die Staatsverschuldung bis zum Ende des Jahres 2009 zunehmend, sodass seine langfristige Zahlungsfähigkeit vermehrt infrage gestellt wurde. Ratingagenturen stuften seine Bewertungen wiederholt herab, wodurch Griechenlands Schuldzinsen weiter anstiegen (Baldwin 2015; Eijffinger 2012). Bis zum Frühling 2010 rückt die Eskalation der Krise in Griechenland die interne Krise der Währungsunion in das Bewusstsein der politischen Führung der EU.

Zur Krisenbewältigung setzte die EU eine interne Abwertung in den peripheren Mitgliedsstaaten zusammen mit einer expansiven Geldpolitik und temporären Finanzierungsprogrammen durch (Armingeon und Baccaro 2012; Frieden und Walter 2017, 379; Höpner 2020a). Für den

Rat waren die politischen Optionen zur Behebung der Eurokrise aufgrund der Architektur der Währungsunion begrenzt. Eine externe Abwertung bzw. Aufwertung kann Ungleichgewichten der Leistungsbilanz ausgleichen. In der Währungsunion bleibt den Mitgliedsstaaten dieses Mittel jedoch verschlossen. Auch ein Auseinanderbrechen der Eurozone wurde aufgrund der hohen unvorhersehbaren Kosten abgelehnt. Die deutsche Bundesregierung identifizierte bei dem informellen Gipfel des Europäischen Rats im Februar 2010 stattdessen die verschwenderische Haushaltsführung der peripheren Mitgliedsstaaten als Hauptursache für die Schuldenkrise. Auch die Kommission schloss sich dieser Perspektive an (Warren 2018, 74). Mit diesem Narrativ legte die politische Führung der nördlichen Mitgliedsstaaten eine Strategie der inneren Abwertung in den Krisenstaaten als politische Lösung für die Eurokrise fest. Damit zielte sie auf Sparprogramme und strukturelle Reformen, um die Binnennachfrage zu reduzieren und so eine Deflation inländischer Preise zu erreichen (Frieden und Walter 2017, 378). Weil sich die Situation in Griechenland weiter verschärfte und auch Irland, Portugal, Spanien und Italien von hohen Zinsen und einer übermäßigen Staatsverschuldung ergriffen wurden, einigten sich die Finanzministerinnen und -minister der Eurozone im April 2010 außerdem auf ein Hilfspaket für Griechenland und einen Rettungsschirm für die Eurozone (Kunstein und Wessels 2011, 313-14).

Die europäischen Maßnahmen zur Krisenbewältigung verteilten die Anpassungskosten für die strukturelle Konvergenz der Eurozone hauptsächlich auf die peripheren Mitgliedsstaaten. Die Kriseninterventionen der EU setzen eine innere Abwertung in den Schuldenstaaten durch. Sie beinhalten zwar temporäre Finanzhilfen, größere Schuldenerleichterungen wurden jedoch nicht durchgeführt (Frieden und Walter 2017, 397-81). Die Politik der inneren Abwertung zielt auf eine Verringerung des inländischen Preisniveaus in den Schuldenstaaten. Sie impliziert Haushaltskürzungen und Steuererhöhungen sowie strukturelle Reformen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit (Höpner 2020a, 522). Diese Strategie ist mit hohen Kosten wie Lohnsenkungen, erhöhter Arbeitslosigkeit oder Konjunkturrückgängen verbunden. Eine drastische Erhöhung der Arbeitslosigkeit in Spanien, Griechenland, Irland, Italien und Portugal ist nur ein Beispiel der massiven Folgen der EU-Austeritätspolitik für die peripheren Mitgliedsstaaten (Frieden und Walter 2017, 381; Walter 2016, 345). Im Gegensatz zu den hohen Anpassungsaufgaben für die Schuldenstaaten konnten sich die Überschussländer einer internen Aufwertung weitestgehend widersetzen. Bei einer internen Aufwertung werden Anreize für höhere Investitionen gesetzt, damit die inländische Nachfrage und Importe gesteigert werden. Obwohl viele Stimmen den Exportüberschuss von Deutschland kritisiert haben (Conseil National de Productivité 2019; Europäische Kommission 2020b; IWF 2019; Matthijs und Blyth 2015), hat

es sich gegen eine interne Aufwertung positioniert und stattdessen Finanzmittel für die Schuldenstaaten bereitgestellt (Redeker und Walter 2020). Auch andere nördliche politische Ökonomien wie Schweden, die Niederland, Österreich und Finnland folgten der deutschen Position (Armingeon und Cranmer 2018, 554).

Reform der wirtschaftspolitischen Steuerungsverfahren

Mit dem Ziel, den Reformprozess der Währungsunion weiter voranzutreiben, bildete der damalige Ratspräsident Herman Van Rompuy im Frühjahr 2010 mit den Finanzministerinnen und Finanzministern eine Arbeitsgruppe zur wirtschaftspolitischen Steuerung der EU. Der Europäische Rat beauftragte diese Task Force, Strategien für eine Stärkung der Haushaltskonsolidierung sowie für eine bessere Umsetzung von strukturellen Reformen aufzuzeigen (Warren 2018, 74). Bei dem ersten Treffen der Arbeitsgruppe im Mai 2010 verständigten sich die Minister und Ministerinnen auf vier Hauptziele: eine striktere Haushaltsdisziplin, Strategien für eine Angleichung der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten, den Aufbau eines effektiven Krisenmechanismus für künftige Krisen und eine Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung. Vertreter und Vertreterinnen der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (DG ECFIN) aus der Kommission sowie aus der EZB waren ebenfalls an den Deliberationen beteiligt. Zwischen Mai und Oktober 2010 fanden insgesamt sechs Treffen dieser Task Force und sieben Treffen einer Sherpa Task Force statt.

Ein anhaltender Konflikt über die Sanktionsinstrumente für den SWP rückte während dieser Eskalationsphase der Eurokrise zum wiederholten Male in den Fokus der politischen Führung der EU. Schon zuvor konnte die EU übermäßige Haushaltsdefizite sanktionieren. Doch die Diskretion der Kommission bei der Durchsetzung, der Grad der Automatisierung in der Anwendung, Ausnahmemöglichkeiten sowie Form und Höhe der Sanktionen waren seit jeher eine Quelle politischer Konflikte (Heipertz und Verdun 2010; Rode 2009; Sacher 2021; Seikel 2017). Im Jahr 1997 hatte die EU mit dem SWP ein integriertes Regelwerk etabliert, das die Wahrung niedriger Staatsschulden sicherstellen sollte. Er beinhaltet einen präventiven Strang und einen korrektiven Arm. Der präventive Strang sieht jährlich einzureichende Stabilitätsprogramme vor und der korrektive Arm bezieht sich auf das EDP. Dieses Verfahren regelt die Vorgangsweise der Kommission gegen einen Mitgliedsstaat, dessen Haushaltsdefizit die Grenze von 3 % des BIP überschreitet, und strukturiert somit die wirtschaftspolitische Steuerung der EU. Nimmt ein Mitgliedsstaat keine wirksamen Maßnahmen zur Korrektur des übermäßigen Defizits vor, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission finanzielle Sanktionen verhängen.

Mit einer Reform des SWP von 2005 legte der Europäische Rat allerdings eine großzügige Flexibilität bei der Umsetzung dieses Verfahrens fest. Er bestimmte nachsichtige Ausnahmeregelungen für außergewöhnliche wirtschaftliche Situationen, die eine temporäre Überschreitung rechtfertigen und verlängerte die Fristen für die Erreichung der Haushaltsziele. Des Weiteren wurden andere relevante Faktoren spezifiziert, die bei der Einschätzung der Haushaltssituation eines Mitgliedsstaates zu berücksichtigen seien (Heipertz und Verdun 2010, 4). Die hohe Flexibilität bei der Durchsetzung des SWP wurde in Zeiten der Schuldenkrise von Finanzministern- und ministerinnen der nördlichen politischen Ökonomien als unzureichend erachtet (Europäischer Rat 2010).

Viele Vorschläge der Van Rompuy Task Force manifestierten sich im Laufe des Jahres 2011 zu einer Reform der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU. Mit den Sixpack-Reformen, dem europäischen Fiskalpakt sowie den Two-Pack-Reformen ergänzte und verstärkte die Eurozone den SWP. Das Europäische Semester fasst diese neuen Elemente zur wirtschaftspolitischen Steuerung der EU zusammen und bietet ein jährliches integratives Verfahren zur Überwachung der nationalen Haushalte, makroökonomischer Ungleichgewichte und Wachstums- und Beschäftigungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten.

Tabelle 4 liefert einen Überblick über den typischen Ablauf des jährlichen Verfahrens vor der Corona-Pandemie. Er beginnt im Januar mit der Veröffentlichung der allgemeinen wirtschaftspolitischen Prioritäten im Jahreswachstumsbericht seitens der Kommission. Im April legen die Mitgliedsstaaten ihre Nationalen Reformprogramme sowie dreijährige Haushaltspläne, sogenannte Stabilitätsprogramme für Eurozonen-Länder und Konvergenzprogramme für Länder außerhalb der Eurozone vor. Auf der Basis der nationalen Programme übermittelt die Europäische Kommission den Mitgliedsstaaten zwischen Juni und Juli CSRs für strukturelle Reformen. Diese Empfehlungen werden vom Rat angenommen. Der jährliche Zyklus wird vom MIP begleitet. Inhaltlich liegt der Fokus des Europäischen Semesters auf Haushaltskonsolidierungen, Arbeitsmarktflexibilität, Erhöhungen des Renteneintrittsalters und einer Eindämmung des Lohnwachstums (Bieling 2012, 264; Zeitlin und Vanhercke 2018, 156). Die politischen Leitlinien des integrierten Verfahrens unterstützen folglich die innere Abwertung in den Schuldnerländern.

Die Paketlösung im Rat. Eine feindliche Übernahme

Kom	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>Herbstpaket:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum (ASGS) • Warnmechanismusbericht (AMR) • Entwurf des beschäftigungspolitischen Berichts (JER) • Empfehlungen für die Eurozone • Stellungnahmen zu den Haushaltsplanungen • Binnenmarktbericht </div> <div style="width: 45%;"> <p>Winterpaket:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 28 Länderberichte • Eingehende Überprüfungen von Ländern mit makroökonomischen Ungleichgewichten • Ggf. Vorschlag zur Änderung eines Länder-Status im Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht </div> </div>											
ER Rat	Rat: Schlussfolgerungen über ASGS und AMR			ER: Leitlinien für nationale Reformprogramme (NRP) und Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (SKP)					Beratung im Rat und Annahme der länderspezifischen Empfehlungen im Europäischen Rat			
MS	Entwurf der Haushaltspläne			Annahme der Haushaltspläne			Vorlage der NRP und der SKP an die Kommission					
EP	Entschießung über ASGS											
	Sept	Okt	Nov	Dez	Jan	Feb	März	Apr	Mai	Jun	Jul	

Tabelle 4: Das Europäische Semester im Überblick, Quelle: (Europäische Kommission 2021b; Europäischer Rat 2021)

Darüber hinaus setzte sich die Van Rompuy Task Force erfolgreich für eine Stärkung der Sanktionsmöglichkeiten des SWP ein. Tabelle 5 bildet einen Überblick über die reformierten finanziellen Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Mitgliedern der Eurozone ab. Wenn ein Mitgliedsstaat keine wirksamen Maßnahmen gegen ein übermäßiges Defizit unternimmt, ist die Kommission verpflichtet, dem Rat ein Bußgeld von bis zu 0,2 des BPI vorzuschlagen. Die finanzielle Sanktion gilt seitdem als angenommen, außer eine Zweidrittelmehrheit des Rates stimmt gegen den Vorschlag (Seikel 2016b). Außergewöhnliche wirtschaftliche Umstände oder eine begründete Anfrage des betroffenen Mitgliedsstaates können zwar weiterhin Ausnahmefälle rechtfertigen (EU 1174/2011), doch insbesondere die Einführung der umgekehrten qualifizierten Mehrheit als Entscheidungsmodus im Rat bedeutet eine höhere Diskretion der Kommission bei der Anwendung von Sanktionen (Seikel 2016b). Trotz der rechtlichen Stärkung ihrer Durchsetzungskompetenzen (Bauer und Becker 2014), hat die Kommission in der Praxis

aber großzügigen Gebrauch von ihrer Flexibilität gemacht und kooperative Konfliktlösungsstrategien bevorzugt (Crum 2018; Mérand 2021a). Maatsch (2017, 692) bezeichnet die makroökonomischen Verfahren daher weiterhin als „de facto non constraining mechanism“.

Bedingungen	Finanzielle Sanktion
Präventiver Arm: Anpassung an das mittelfristige Haushaltsziel (MTO) oder Ausgabenregeln nicht eingehalten	Verzinsliche Einlage bis 0,2 % des nationalen BIP
Eröffnung des EDP, wenn ein Mitgliedsstaat bereits unter dem präventiven Arm sanktioniert wurde oder eine besondere Schwere vorliegt	Nicht verzinsliche Einlage bis 0,2 % des nationalen BIP
Versäumnis, wirksame Maßnahmen zur Korrektur eines übermäßigen Defizits zu ergreifen	Bußgeld bis 0,2 % des nationalen BIP
Wiederholtes Versäumnis, wirksame Maßnahmen zur Korrektur eines übermäßigen Defizits zu ergreifen	Bußgeld bis 0,2 % des nationalen BIP + variable Komponente

Tabelle 5: Finanzielle Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Mitgliedern der Eurozone unter dem SWP, Quelle: (Europäisches Parlament 2019), angepasste Darstellung

Außerdem lassen sich die meisten Elemente des Europäischen Semesters als weiche Steuerungsverfahren charakterisieren (Dunlop und Radaelli 2016). Eine Nichtbefolgung der CSR zieht beispielsweise keine harten Sanktionen nach sich, sondern wird durch „peer-pressure“ geahndet. Nur indirekt können CSRs über das MIP mit finanziellen Sanktionen belegt werden, da dieses Verfahren die Umsetzung von CSRs einbezieht (Schulten und Müller 2015, 337). Ohne harte Durchsetzungsinstrumente ist die Implementation der politischen Richtlinien zu großen Teilen von der nationalen Eigenverantwortung abhängig (Alcidi und Gros 2017; Kreiling 2016). Nach einer Analyse von Alcidi und Gros beträgt der Anteil der vollständig umgesetzten CSR in den Jahren 2011 und 2012 18 % und im Jahr 2016 nur noch 2 %. Der Reformprozess der wirtschaftspolitischen Steuerungsverfahren der EU stärkt und ergänzt bestehende Durchsetzungsinstrumente folglich, bleibt in seiner Durchschlagskraft aber, insbesondere bezüglich der CSR, begrenzt (Bauer und Becker 2014; Crum 2018; Verdun und Zeitlin 2018).

In der Van Rompuy Task Force setzten sich die beteiligten Finanzpolitiker und -politikerinnen der Mitgliedsstaaten sowie die Wirtschaftsexperten und -expertinnen aus Kommission und EZB

daher auch mit weiteren Steuerungsinstrumenten auseinander, die die bisher vorgesehenen Bußgelder ergänzen sollten. Van Rompuy bezeichnete die Sanktionsmöglichkeiten für den SWP als nukleare Option. Sie stünden lediglich am Ende des EDP zur Verfügung und seien allein nicht ausreichend: "It is useful to have this ultimate option, but the Pact needs to consist of a full range a range of tools and `weapons´ along the way" (Europäischer Rat 2010, 2). In ihren Treffen handelte die Taskforce daher die Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung aus. Der Vorschlag zur Ausweitung der makroökonomischen Konditionalitäten war ein Ergebnis dieser Deliberationen in der Van Rompuy Task Force, die im nachfolgenden Abschnitt dargestellt werden.

6.2 Das Agenda Setting der Van Rompuy Task Force

Die Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität versprach den SWP mit einem deutlich kräftigeren Biss auszustatten. Dieser Vorschlag ging auf das gemeinsame strategische Handeln wirtschaftspolitischer Akteure in der Kommission und der Van Rompuy Task Force zurück. Diese Allianz der Befürworter eines strengeren Sanktionsregimes bedient sich einer kreativen Neuinterpretation der Rechtsgrundlage (De Witte 2021, 679-81) von Konditionalitäten, um ein funktionelles Äquivalent zu finanziellen Sanktionen auf die Agenda der Haushaltsverhandlungen zu bringen. Ich lege das Agenda Setting in diesem Abschnitt dar und zeige dabei, dass die makroökonomische Konditionalität eine externe Umweltaforderung an die Kohäsionspolitik darstellt.

Es ist umstritten, welches EU-Organ die führende Rolle bei der Agenda Setzung für die Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU nach der Eurokrise übernommen hat. Der neue Intergouvernementalismus versteht die Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung als ein Paradox der Integration nach Maastricht: Die Mitgliedsstaaten beteiligen sich an einer stärkeren Integration, jedoch ohne ultimative Entscheidungskompetenzen an die supranationale Ebene zu übertragen (Puetter 2015, 427). Demnach findet im Europäischen Rat, dem ECOFIN-Rat, der Euro-Gruppe und der Van Rompuy Task Force ein intensiver Koordinierungsprozess statt. Durch die Zusammenarbeit konnten die Mitgliedsstaaten die führende Rolle bei der Bestimmung der Reform-Agenda übernehmen (Fabbrini 2013; Moloney 2021; Puetter 2015; Schimmelfennig 2015). Vertreter und Vertreterinnen des neuen Supranationalismus machen hingegen darauf aufmerksam, dass supranationale Akteure durch die wirtschaftspolitischen Reformen stärkere Durchsetzungskompetenzen erlangt haben (Bauer und Becker 2014; Savage und Verdun 2016). Trotz der geschwächten Einflussmöglichkeiten bei der Agendasetzung etabliert die Kommission so einen neuen Kanal der Machtausübung, denn sie verfügt

über einen breiten rechtlichen Ermessens- und Handlungsspielraum bei der Anwendung der neuen Steuerungsverfahren (Schmidt 2016b).

Zusammengenommen zeigen die beiden Ansätze eine Neuaushandlung der Kompetenzverteilung zwischen den EU-Organen. Der Rat hat eine neue Führungsrolle in der Agendasetzung übernommen und die Kommission hat mehr Autonomie bei der Durchsetzung erhalten. Nach Schmidt (2016a) müssen der neue Intergouvernementalismus und der neue Supranationalismus demzufolge nicht als Gegensätze verstanden werden. Für sie stellen die beiden Ansätze vielmehr zwei Seiten eines Ganzen dar. Bei der Agendasetzung für die Ausweitung der Sanktionsmöglichkeiten für den SWP war die strategische Interaktion zwischen Kommission und Rat entscheidend. Eine einseitige Betonung intergouvernementaler oder supranationaler Triebkräfte bildet den Reformprozess daher nicht adäquat ab. So beteiligten sich supranationale Finanzexperten und -expertinnen der DG ECFIN und der EZB im Rahmen der Van Rompuy Task Force an einem engen Austausch mit nationalen Wirtschaftspolitikern und -politikerinnen. Der Vorschlag zur makroökonomischen Konditionalität ist das Ergebnis dieses Deliberationsprozesses, sodass sich der jeweilige Einfluss der beiden Akteure empirisch kaum isolieren lässt (Schmidt 2016a).

Die Entdeckung der makroökonomischen Konditionalität von 1994

Die Idee zur Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität wurde von dem Generalsekretariat der Kommission und DG ECFIN entwickelt und vorangetrieben. Sie findet sich bereits in einem Strategiebericht des ehemaligen Kommissars für den Binnenmarkt, Mario Monti aus dem Jahr 2010. Der Bericht stellte Empfehlungen und Policy-Optionen für eine Wiederbelebung des gemeinsamen Marktes dar. Dabei bezog sich Monti auf die parallele Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik (vgl. Kapitel 3.2). Eine reformierte Kohäsionspolitik, so Monti, solle durch starke Konditionalitäten zur Einhaltung der Regeln des gemeinsamen Marktes beitragen. Er entwarf zunächst eine positive Konditionalität. Zu Beginn der Förderperiode könnte etwa 1 % des Budgets für jeden Mitgliedsstaat als Leistungsreserve zurückgelegt werden und auf der Basis objektiver Indikatoren über die Umsetzung von Binnenmarktrichtlinien an die Mitgliedsstaaten verteilt werden (Monti 2010, 84-85). Monti sah folglich noch keine negativen finanziellen Anreize für den SWP vor. Er regte aber eine Reflexion über die Integration der wirtschaftspolitischen Politikinhalt in den gesetzlichen Rahmen der Kohäsionspolitik an.

Kurz nach der Veröffentlichung des Monti-Berichtes legte die Kommission unter der Leitung von DG ECFIN eine Mitteilung mit möglichen Reformvorschlägen der wirtschaftspolitischen

Steuerungsverfahren für die Arbeit in der Van Rompuy Task Force vor (Europäische Kommission 2010a). Das Dokument berührte viele Instrumente, die sich in den Sixpack- und Twopack-Reformen niederschlugen (Konecny 2012, 380-82). Darüber hinaus erkundete die Kommission aber auch zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten. Für diesen Zweck forderte sie dazu auf, einen stärkeren Gebrauch des EU-Haushaltes zu machen und deutete auf das Potenzial der bestehenden makroökonomischen Konditionalität für den Kohäsionsfonds hin. Der damalige Kommissar für DG REGIO, Johannes Hahn, beschrieb später, dass „irgendwelche findigen und kenntnisreichen Juristen festgestellt“ haben, „dass es bereits heute in den Regeln für den Kohäsionsfonds einen Paragraphen gibt, der geeignet wäre, Suspendierungen von Zusagen auszusprechen“ (Europäisches Parlament 2010d). Die Kommission setzte an diesen Präzedenzfall an, um verschiedene Möglichkeiten der Ausweitung und Härtung dieses Instrumentes in Betracht zu ziehen (Europäische Kommission 2010a, 5-6). Darüber hinaus verwies die Kommission auch auf Möglichkeiten, die EU-Strukturmittel in den Dienst von wirtschaftspolitischen Strukturreformen zu stellen (Europäische Kommission 2010a, 5-6). Mit der Kommunikation stellte die Kommission ihre Ideen dem Rat, dem EP und relevanten Stakeholdern vor und bot einen Anknüpfungspunkt für die folgenden Debatten in der Van Rompuy Task Force.

Eine Deutsch-Französische Allianz

In der Van Rompuy Task Force und dem ECOFIN Rat wurde die Idee von dem deutschen Finanzministerium aufgegriffen und ausdrücklich unterstützt. Bereits bei dem ersten Treffen unterbreitete der deutsche Finanzminister, Wolfgang Schäuble, gemeinsam mit der französischen Finanzministerin, Christine Lagarde, verschiedene Optionen für neue Sanktionsmöglichkeiten, die finanzielle Bußgelder des SWP ergänzen sollten (Euractiv 2010). Dabei führten sie zum einen die Suspendierung von EU-Strukturmitteln auf. Alternativ dazu könnte aus deutscher Sicht auch eine temporäre Aussetzung der Stimmrechte im Rat erwogen werden (Brand 2010). Die Bundesregierung nahm während der Verhandlungen über wirtschaftspolitische Steuerungsverfahren eine dominante Position ein. Bei den Rettungsfonds für die Krisenländer trug Deutschland die größte finanzielle Last, übte dafür aber auch einen besonderen Einfluss auf den Reformprozess aus (Bulmer und Paterson 2013, 1395). Neben Deutschland standen auch weitere nördliche politische Ökonomien wie die Niederlande, Schweden oder Finnland hinter diesen Bemühungen.

Eine Kooperation mit der konservativen Regierung in Frankreich festigte den Einfluss des Bundesfinanzministeriums und des Bundeskanzleramtes bei der Suche nach zusätzlichen Sanktionsinstrumenten für den SWP (Schild 2013). Die deutsche Kanzlerin Merkel und der

französische Präsident Sarkozy nahmen in einer gemeinsamen Initiative direkt Stellung zu den offenen Diskussionspunkten der Van Rompuy Task Force und forcierten den Fortschritt bei den Deliberationen über Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen dem EU-Haushalt und dem SWP. Nach einem ersten Fortschrittsbericht über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe verbreiteten die deutsche Kanzlerin und der französische Präsident ein gemeinsames Dokument (D. Bundesregierung und Regierung 2010), in dem sie zentrale Vorschläge unterstrichen und operationalisierten. Sie erkannten dabei den EU-Haushalt als komplementären Hebel für die Sanktionen für den SWP an und identifizierten die ESI-Fonds als geeigneten Haushaltsposten für eine Kopplung an die Zielvorgaben aus dem SWP. Diese deutsch-französische Allianz nahm bis zum Ende der Regierungszeit Sarkozys die Rolle eines leitenden Fürsprechers bei den Verhandlungen um die makroökonomischen Konditionalitäten ein.

Nach Van Rompuy herrschte unter den Finanzministern und -Ministerinnen insgesamt eine breite Akzeptanz für die Einführung von neuen EU-Sanktionsinstrumenten für die Durchsetzung des SWP (Brand 2010). Doch obgleich unter den Mitgliedsstaaten ein Einverständnis über die grundsätzlichen Ziele der Taskforce gegeben war, unterschieden sich die nationalen Interessen bezüglich der konkreten Umsetzung weiterer Durchsetzungsinstrumente deutlich voneinander. Vor Anlaufen der Verhandlungen für den MFR 2014-2020 spezifizierten die wirtschaftspolitischen Akteure in dem Forum der Van Rompuy Arbeitsgruppe daher die konkrete Ausgestaltung neuer Sanktionen für den SWP.

Rechtliche Handlungsbeschränkungen

Dabei standen vor allem rechtliche Erwägungen im Mittelpunkt der Deliberationen zwischen Mitgliedsstaaten und Kommission. Der rechtliche Dienst des Rates nahm eine beratende Funktion ein und bezog eine klare Stellung zur Vereinbarkeit von Sanktionsinstrumenten mit den EU-Verträgen (House of Lords 2011, 11). In den EU-Verträgen sah er keine rechtliche Grundlage für die Einrichtung neuer Sanktionsinstrumente²⁶. Er wies zugleich darauf hin, dass die Gesetzgeber aber die Freiheit haben, Konditionalitäten für den EU-Haushalt zu definieren. Wie in Kapitel 3 erörtert, werden Konditionalitäten rechtlich nicht als Sanktionsmechanismus erachtet. Voraussetzung für die Einführung von Konditionalität ist, dass sie eine ausreichend direkte

²⁶ Die einzigen verfügbaren Verfahren zur Behandlung von Mitgliedsstaaten, die ihren makroökonomischen Verpflichtungen nicht nachkommen, sind nach dessen Auffassung durch Artikel 126 AEUV und den neu geschaffenen Artikel 136 AEUV geregelt²⁶ (Rat der Europäischen Union 2012b, 3). Neben diesen bestehenden Verfahren sieht der rechtliche Dienst keine Befugnisse für den Rat Verstöße gegen makroökonomische Zielvorgaben festzustellen oder zu sanktionieren (Rat der Europäischen Union 2012b, 3).

Verbindung mit dem Zweck aufweisen, für den die finanziellen Mittel bestimmt sind. Läge hingegen keine logische Verbindung zwischen EU-Förderung und Konditionalität vor, handele es sich um eine Sanktion, für die keine Rechtsgrundlage in den EU-Verträgen gegeben ist (Rat der Europäischen Union 2012b, 5).

Die Erwägungen des rechtlichen Dienstes des Rates gaben den Handlungsspielraum für die Erarbeitung neuer Sanktionsmöglichkeiten in der Van Rompuy Task Force vor. Für die Reforminitiative zeigten sie zwei Pfade für Reformvorschläge auf. Der direkte Weg zur Einführung weiterer Sanktionen führte über das Verfahren zur Änderung des europäischen Primärrechts. Dieses setzt Einstimmigkeit im Rat und eine nationale Ratifizierung in den 27 Mitgliedsstaaten voraus. Der deutsche Vorschlag zu einer möglichen Suspendierung der Stimmrechte entspricht diesem Modell. Konditionalitäten eröffneten einen weiteren indirekten Weg, um einen Hebel für die wirtschaftspolitische Steuerung der Mitgliedsstaaten zu erzeugen. Sie können im Rahmen des regulativen Gesetzespaketes für die Kohäsionspolitik mit einer qualifizierten Mehrheit im Rat und unter der Mitbestimmung des EPs angenommen werden. Eine nationale Ratifizierung ist für die Verabschiedung der Verordnung nicht notwendig. Dieser zweite Weg umgeht folglich die hohen Entscheidungsblockaden einer primärrechtlichen Verankerung stärkerer Sanktionen.

Die Einführung neuer Sanktionsinstrumente scheitert

Der deutsche Vorstoß für eine Suspendierung von Stimmrechten wurde im Laufe des Jahres 2010 aufgrund des massiven Widerstandes innerhalb des Rates und der Kommission verworfen. Deutschland beharrte in der Van Rompuy Task Force mit der Unterstützung Frankreichs zunächst auf eine Änderung der EU-Verträge, um ein solches Sanktionsinstrument einzuführen. Die anderen Mitgliedsstaaten lehnten diesen Vorschlag jedoch ab und sprachen sich gegen ein Vertragsänderungsverfahren aus (Brunsdon 2010). Im Oktober 2010 brachten Merkel und Sarkozy ihre Forderung schließlich zu dem EU-Gipfel nach Deauville. Der damalige Kommissionspräsident Barroso bezeichnete die Reforminitiative allerdings bereits im Vorfeld der Verhandlungen als inakzeptabel und unrealistisch (Taylor 2010).

Da die potenziellen Sanktionsinstrumente die Kompetenzen der Kommission deutlich überschreiten, wäre für die nationale Ratifizierung ein Referendum erforderlich. In einem Referendum wurden dieser unliebsamen Neuerung aber nur geringe Erfolgsaussichten zugesprochen (Taylor 2010). Die Kommission hielt die Durchsetzung der Vertragsänderung daher nicht für möglich, obgleich der Kommissar für Wirtschaft und Währung, Olli Rehn, Sympathien

gegenüber dem Vorschlag äußerte (Winter, Hulverscheidt und Zydra 2010). Aufgrund der ablehnenden Haltung der anderen Mitgliedsstaaten und der hohen Entscheidungsblockaden bei der nationalen Ratifizierung mussten Merkel und Sarkozy im Laufe des EU-Gipfels schließlich den Verzicht auf diese Forderung zugestehen. Die Bundesregierung opferte den Stimmrechtsentzug für das größere Ziel eines permanenten Krisenmechanismus für die Eurozone. Hierzu konnte sich Merkel in Deauville die Zustimmung für eine begrenzte Vertragsänderung über das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren sichern (Europäischer Rat (2011/199/EU)). Nach dem Luxemburger Premier sollte solch eine Änderung der Verträge „so light wie möglich sein, damit wir so wenig Ratifizierungsprobleme wie möglich bekommen“ (Volkery 2010)²⁷. Mit Erreichen ihrer Kernforderung ging Merkel zwar mit einer positiven Bilanz aus dem Brüsseler Gipfel, doch das Ziel einer Suspendierung von Stimmrechten musste die Bundesregierung fallen lassen. Der direkte Weg zu strengeren Sanktionsinstrumenten über eine Vertragsänderung versperrte sich folglich für das deutsch-französische Duo.

Aufgrund der schwindenden Aussicht auf eine tiefgreifende Änderung des Primärrechts konzentrierten sich die politischen Bemühungen um neue Sanktionsinstrumente vermehrt auf makroökonomische Konditionalitäten in der Kohäsionspolitik. Der rechtliche Dienst des Rates argumentierte, dass die Wirksamkeit der ESI-Fonds von einer soliden Haushaltsführung abhängig sei und die makroökonomische Konditionalität somit in einer logischen Verbindung zu diesem Haushaltsposten stünden (Rat der Europäischen Union 2012g). Die bereits vorhandenen Provisionen für den Kohäsionsfonds stützten dieses Argument. Im finalen Bericht über die Ergebnisse aus der Arbeitsgruppe benannte Van Rompuy die makroökonomische Konditionalität explizit als Möglichkeit, eine umfassende Sanktion einzuführen, die mit Ausnahme von Großbritannien alle Mitgliedsstaaten innerhalb und außerhalb der Eurozone betrifft.

Der Kommissionsvorschlag

In dem Kommissionsvorschlag setzten sich die fiskalpolitischen Erwägungen der Van Rompuy Task Force durch. Die Kommission veröffentlichte ihre Vorschläge für den MFR 2014 im Juni 2011 und vier Monate später schließlich für das Regelwerk der ESI-Fonds. Sie entwarf darin eine makroökonomische Konditionalität für alle ESI-Fonds und stattete das Anwendungsverfahren mit einem deutlich stärkeren Automatismus aus. Außerdem etablierte

²⁷ Durch eine Änderung des Art. 136 AEUV schuf die EU auf der Basis der Einigung von Deauville einen ständigen Stabilitätsmechanismus für die Mitglieder der Eurozone, der im Jahr 2013 in Kraft trat.

sie die Verbindung zwischen CSRs und der Programmierung der Fördergelder. Die Kommission stellte sich geschlossen hinter diese radikale Policy-Reform (Interview XVIII).

Doch die Geschlossenheit der Kommission war keineswegs selbstverständlich, so ging der Veröffentlichung des Gesetzesvorschlags bereits ein mehrjähriger Konflikt zwischen DG ECFIN und DG REGIO voraus (Süddeutsche Zeitung 2010). Mit dem finalen Entwurf setzten sich vor allem die Interessen der DG ECFIN und des Generalsekretariats durch (Interview XXIII, Interview X, Interview XVIII). Beide traten seit den Deliberationen in der Van Rompuy Task Force vehement für eine Ausweitung und Stärkung der makroökonomischen Konditionalität ein (Syrovatka 2022, 303). Sie vertraten damit eine fiskalkonservative Linie und versprachen sich von diesem Instrument verschärfte Überwachungsmöglichkeiten über nationale Haushaltskonsolidierungen sowie über die Umsetzung von Strukturreformen. Das Instrument eröffnete ferner die Möglichkeit, auch Mitgliedsstaaten außerhalb der Eurozone durch finanzielle Anreize an den SWP zu binden. Außerdem sollte in künftigen Krisen über den Reprogrammierungsstrang der makroökonomischen Konditionalität eine kurzfristige Umwidmung der ESI-Fonds erleichtert werden (Interview XVII).

Regionalkommissar Hahn äußerte zunächst jedoch Bedenken gegenüber der Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität:

„Ich habe ja nie einen Hehl daraus gemacht und auch in den internen Diskussionen das immer wieder gesagt, deswegen kann ich es auch hier sagen, dass meinem Verständnis nach Strukturfondsgelder dazu dienen sollen, gerade in schwierigen Zeiten durch investive Maßnahmen die Wirtschaft zu beleben, sodass ich das eigentlich für einen kontraproduktiven Ansatz halte und hielte und es das zu vermeiden gilt.“ (Europäisches Parlament 2010d, 9:51-10:07).

Im Rahmen der Kohäsionspolitik können die Regionalpolitiker und -politikerinnen nicht zur makroökonomischen Steuerung beitragen, würden durch einen Mittelentzug aber bestraft und an der effizienten Umsetzung der Förderprogramme gehindert. Das Verfahren bei einem übermäßigen Haushaltsdefizit richtet sich zudem an die Steuerung nationalstaatlichem Verhaltens. Aufgrund des Partnerschaftsprinzips zählen jedoch vor allem regionale Akteure zu den wichtigsten Profiteuren der EU-Fördergelder. Eine Suspendierung der Fördergelder würde daher regionale Akteure für nationale Regelverstöße sanktionieren (Jouen 2015). Aus diesen politikfeldspezifischen Interessen lehnte DG REGIO die makroökonomische Konditionalität ab. Aufgrund des anhaltenden Drucks aus der Allianz von DG ECFIN und nördlichen Nettoszahlerstaaten „musste“ DG REGIO nach Kommissar Hahn die makroökonomischen Konditionalitäten in den fünften Kohäsionsbericht aufnehmen, der die Eckpfeiler der künftigen

Kohäsionspolitik umriss und die öffentliche Debatte über die Reformvorschläge anstieß (Europäisches Parlament 2010d, 9:51-10:07).

Die Antworten auf die öffentliche Konsultation über den fünften Kohäsionsbericht zeigen die deutliche Ablehnung gegenüber den makroökonomischen Konditionalitäten, insbesondere seitens der regionalen Akteure. Diese befürchteten, dass Suspendierungsmöglichkeiten Regionen in weniger leistungsstarken Mitgliedsstaaten bestrafen würde (Europäische Kommission 2011c, 8). Dass sich selbst die deutschen Länder von den Forderungen der Bundesregierung distanzieren, macht die hohe Distinktheit der Mittelempfängerperspektive gegenüber der Nettozahlerperspektive deutlich (Deutsche Länder 2010). Die Beiträge der Mitgliedsstaaten zeichnen zwar ein gemischteres Bild, doch auch auf nationaler Ebene unterscheiden sich die Interessen der Finanzministerien von den Interessen der für die Kohäsionspolitik zuständigen Ministerien. Auf dem informellen Treffen der Minister und Ministerinnen mit Zuständigkeit für die Kohäsionspolitik in Liege ertönte laut Kommissar Hahn „eine durchgängige Melodie unter den Stellungnahmen“, „dass makroökonomische Konditionalitäten nicht gewünscht oder akzeptiert werden. Was die Mitgliedstaaten oder jedenfalls die dort anwesenden zuständigen Ministerinnen und Minister akzeptieren, sind Konditionalitäten, die sich auf die Kohäsionspolitik beziehen“ (Europäisches Parlament 2010d, 9:51-10:07).

Bei der Dienststellenübergreifenden Konsultation über den Vorschlag für das Regelwerk der ESI-Fonds 2014-2020 handelten DG REGIO und DG ECFIN schließlich die makroökonomische Konditionalität aus. Für die Gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds akzeptierte DG REGIO früh den ersten Strang der neuen makroökonomischen Konditionalität: die Verbindung zwischen Programmierung und CSR. Bezüglich des zweiten Strangs der Suspendierungsmöglichkeiten in Verbindung mit dem SWP legte DG REGIO zunächst jedoch lediglich eine Präzisierung und Verschärfung der makroökonomischen Konditionalität für den Kohäsionsfonds vor. Dazu schlug sie vor, das Verfahren einem stärkeren Automatismus zu unterwerfen²⁸. Der Entwurf räumte den Mitgliedsstaaten moderate Ausnahmen ein. Besondere wirtschaftliche Situationen oder begründete Anfragen der Mitgliedsstaaten könnten lediglich zu einer Verlängerung der Frist oder einer Reduktion der zu streichenden Mitteln führen. Mit diesem Vorschlag arbeitete DG REGIO im Vergleich zu früheren Förderperioden bereits eine

²⁸ Kommt der Rat zu dem Urteil ein Mitgliedsstaat hätte keine wirksamen Maßnahmen gegen ein übermäßiges Haushaltsdefizit unternommen, wäre die Kommission, so DG REGIOs Entwurf, verpflichtet innerhalb einer Frist von 20 Tagen einen Vorschlag zur Mittelsuspendierung zu unterbreiten. Der Rat würde dann mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit über die Anwendung entscheiden, sodass auch Entscheidungsblockaden im Rat abgebaut werden sollten.

deutlich verschärfte Konditionalität aus. Allerdings bezog sie den Mechanismus nur auf den Kohäsionsfonds und ließ die Option zur Ausweitung auf ESF und EFRE zunächst offen. Diese Beschränkung traf auf die deutliche Ablehnung von DG ECFIN und dem Generalsekretariat. Beide Einheiten zogen eine rote Linie bei der Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität auf die Strukturfonds (ECFIN/B4/ D(2011), ISC SG). Nur eine umfassende Konditionalität würde alle Mitgliedsstaaten betreffen und somit eine gleiche Behandlung sicherstellen.

Unter dem steigenden Druck der wirtschaftspolitischen Allianz aus DG ECFIN, dem Generalsekretariat und den nördlichen Nettozahlerstaaten lenkte DG REGIO schließlich ein und stellte sich hinter die makroökonomische Konditionalität. DG REGIO konnte den Widerstand nicht länger aufrecht erhalten, da sich die Kohäsionspolitik in den Haushaltsverhandlungen bereits in der Defensive befand (vgl. Kapitel 5). So stellte die makroökonomische Konditionalität für DG REGIO Waffe und Schild zugleich dar. Ersteres, weil sie die Mittelempfangenden für nationalstaatliches Handeln straft, das außerhalb ihrer Verantwortung liegt. Zugleich schützt sie die Kohäsionspolitik auch vor der steigenden Kritik, weil sie den Nettozahlerstaaten den Mehrwert der ESI-Fonds signalisiert (Interview XXVII). Daher schloss sich DG REGIO nach anfänglichem Zögern den Forderungen nach einer strikten makroökonomischen Konditionalität an. Johannes Hahn machte jedoch deutlich, dass er eine tatsächliche Anwendung für unwahrscheinlich halte:

Aber vor der Hand haben wir diese Situation und daher denke ich, ist es auch fair und gerecht zu sagen, wir brauchen einen Mechanismus, der auch für die nicht Eurozonen Länder greift; aber, wie gesagt, wirklich Ultima Ratio, von der ich nicht annehme; dass sie in der Praxis greift und die alten Hasen und Häsinnen unter ihnen wissen, dass wir in dem Kohäsionsfond, den wir schon seit über 20 Jahren haben, eine derartige Regelung schon haben, und sie ist aus guten Gründen bis dato nicht angewandt worden“ (Europäisches Parlament 2011d, 17:10-17:16).

Durch das strategische Handeln wirtschaftspolitischer Akteure aus der Kommission und dem Rat gelang die makroökonomische Konditionalität auf die Agenda der höchsten politischen Ebene des Rates und wurde zu einer Forderung der Nettozahler für die bevorstehenden Haushaltsverhandlungen. Insbesondere die Bundesregierung und die französische Regierung übernahmen dieses Instrument als Kernforderung für die Haushaltsverhandlung. Doch auch DG ECFIN machte sich die Stärkung der eigenen Durchsetzungskompetenzen durch eine Indienstnahme des EU-Haushaltes zur Aufgabe. Da Sanktionen auf dem direkten Weg einer Vertragsänderung nicht durchsetzungsfähig waren, boten Konditionalitäten einen alternativen Hebel für die Bestrafung von übermäßigen Haushaltsdefiziten. Sie umgehen die hohen

Entscheidungsblockaden einer primärrechtlichen Verankerung von Sanktionen und stellen zugleich ein funktionelles Äquivalent zu finanziellen Bußgeldern dar. Die Veröffentlichung der Kommissionsvorschläge läutete die zwischenstaatlichen Verhandlungen zum MFR und den Gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds ein und brachten die Konfliktlinien im Rat deutlich zum Vorschein. Diese werden in dem nachfolgenden Abschnitt dargelegt.

6.3 Die Paketlösung

Der Vorschlag der Van Rompuy Task Force zur Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität wurde im Rahmen der Haushaltsverhandlungen aufgegriffen. Die zwischenstaatliche Einigung basierte auf einer Paketlösung zwischen nördlichen Nettozahlern und südlichen Nettoempfängern. Gläubigerstaaten nutzen ihre günstige Verhandlungsposition und machten ihre Zustimmung zum MFR von der Einführung der makroökonomischen Konditionalität abhängig. Auf diese Weise sicherten sich die Fürsprecher dieses Instrumentes die Zustimmung im Rat. In diesem Abschnitt wird diese Paketlösung aufgezeigt.

Die Positionen der Mitgliedsstaaten in den Haushaltsverhandlungen

In den Haushaltsverhandlungen verlief die zentrale Konfliktlinie zwischen den nördlichen Mitgliedsstaaten einerseits und den südlichen und östlichen Mitgliedstaaten andererseits. Die deutsche Bundesregierung war der stärkste Befürworter der makroökonomischen Konditionalitäten. Die Niederlande, Österreich, Finnland und Schweden folgten der deutschen Position und sprachen sich ebenfalls gegen eine Aufweichung des Kommissionsvorschlags aus (Rat der Europäischen Union 2012j). Ein strenger Automatismus, zeitliche Fristen und geringe Ausnahmeregelungen sollten laut ihren Stellungnahmen beibehalten werden.

Frankreich stellt einen besonderen Fall unter der Gruppe der Befürworter der makroökonomischen Konditionalität dar. Seine Position lässt sich nicht allein auf der Basis nationaler Kosten-Nutzen Abwägungen verstehen. Vielmehr formierte sie sich in der Interaktion mit der Bundesregierung in einem dynamischen Prozess. Als einer der größten Nettozahler nahm Frankreich eine bedeutende Position in den MFR-Verhandlungen ein. Seine ökonomischen Interessen unterschieden sich aber von den deutschen Präferenzen, weil es selbst anfälliger für eine Überschreitung der Haushaltsregeln ist. Noch im Jahr 2012 stellte die EU fest, dass Frankreich ernsthafte makroökonomische Ungleichgewichte habe. Obgleich sich die französische Regierung stets für eine Vertiefung der wirtschaftlichen Integration der Eurozone eingesetzt hat, begegnete sie der Einführung von strikten Sanktionsmechanismen nur zögerlich (Fontan und

Saurugger 2020, 513; Schild 2020). Die Zustimmung zur makroökonomischen Konditionalität war daher weitaus weniger stabil als in den Mitgliedsstaaten des Nordens der Eurozone.

Während Sarkozys Regierungszeit begründete sich die Position von Paris auf einer engen Allianz mit Bundeskanzlerin Merkel. In bilateralen Gesprächen verhandelten Paris und Berlin Kompromisse, die auf beiden Seiten Konzessionen erforderten (Schild 2020, 457). Sarkozy akzeptierte im Rahmen dieser Verhandlungen die Stärkung der Sanktionen für den SWP als Kondition für Deutschlands Bewilligung zu Hilfszahlungen (Schäfer 2013, 121; Schild 2020, 455). Doch bereits während dieser Phase machten französische Vertreter und Vertreterinnen ihre roten Linien deutlich. So sollte die GAP, von der Frankreich ein großer Profiteur ist, nicht von Mittelsuspendierungen betroffen werden (Brunsdon 2010). Außerdem überzeugte Sarkozy Merkel schließlich davon, von den möglichen Stimmrechtsentzügen Abstand zu nehmen (Taylor 2010). Auch wenn Frankreich unter Sarkozy eine enge Allianz mit der Bundesregierung einging, begrenzte es in bilateralen Gesprächen die Reichweite der neuen Mechanismen.

Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2012 schlug der neue Präsident, Francois Hollande, eine andere Strategie im Umgang mit den Verhandlungen über die Reform ein. Er wich von dem engen deutsch-französischen Bilateralismus seines Vorgängers ab und ging eine intensivere Kooperation mit südeuropäischen Mitgliedsstaaten ein (Schild 2020, 458). Die verstärkte Partnerschaft zu Italien und Spanien äußerte sich auch in einer Reformulierung der französischen Position zur makroökonomischen Konditionalität (Interview XXV). Nun wurde eine automatische Mittelsuspendierung abgelehnt und mehr Flexibilität bei der Anwendung gefordert (Rat der Europäischen Union 2012j). Unterstrichen die französischen Ratsmitglieder bei Ministerrat im Oktober 2011 noch den positiven Einfluss der makroökonomischen Konditionalitäten für das Profil der Kohäsionspolitik (Rat der Europäischen Union 2011), so wiesen sie bei dem Treffen Ende Mai 2012 darauf hin, dass eine exzessive Inflexibilität bei ihrer Anwendung die Wachstumspotenziale der EU behindern werde (Rat der Europäischen Union 2012j). Zugleich konnte sich Frankreich aber nicht allzu sehr von den zuvor beschlossenen Bekenntnissen gegenüber Deutschland distanzieren. Unter Hollande nahm Frankreich zwar eine kritischere Haltung über den Reformvorschlag ein, übte sich aufgrund der nachhallenden Allianz zwischen Merkel und Sarkozy aber in Zurückhaltung und sah von deutlichen Flexibilitätsforderungen ab (Interview XXV).

Demgegenüber standen die Krisenländer der Eurozone. Südliche politische Ökonomien neigen innerhalb des asymmetrischen Euro-Regimes zu Leistungsbilanzdefiziten und einer niedrigen preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Griechenland, Irland und Portugal waren in besonderem

Maße von der Staatsschuldenkrise betroffen. Diese Länder waren auf externe Hilfspakete angewiesen und befanden sich während der Verhandlungen für die Förderperiode 2014-2020 unter Anpassungsprogrammen. In Griechenland und Portugal kumulierten sich nach der Krise die Haushaltsdefizite, da beide Ökonomien stark von externen Kapitalzuflüssen abhängig waren (Panousis und Koukouritakis 2020). Auch Spanien wies beständige Leistungsbilanzdefizite sowie erhöhte Haushaltsdefizite auf (Panousis und Koukouritakis 2020, 333). Für Spanien diagnostizierte die Europäische Kommission im Rahmen des MIP von 2012 sehr ernste Ungleichgewichte, die dringend zu adressieren seien (Europäische Kommission 2012c, 4). Die mediterranen Mitgliedstaaten trugen folglich ein erhöhtes Risiko, gegen die Regeln aus dem SWP zu verstoßen. Von Sanktionen sind sie also besonders gefährdet.

ESI-Fonds bilden in den südlichen Mitgliedsstaaten zudem eine äußerst bedeutsame Quelle nationaler öffentlicher Investitionen. Alle drei Staaten stellen im Jahr 2014 Nettoempfänger dar. Die Kommission schätzt, dass die Kohäsionspolitik zwischen den Jahren 2015 und 2017 rund 84 % der öffentlichen Investitionen in Portugal und 35 % der öffentlichen Investitionen in Griechenland bereitgestellt hat. Für Spanien geht die Kommission immerhin von einem Anteil von rund 16 % aus (Europäische Kommission 2018b). Auch wenn diese Zahlen nur grobe Schätzungen darstellen, machen sie die Größenordnungen der EU-Investitionen deutlich. Aufgrund ihrer Abhängigkeit von der Kohäsionspolitik sowie ihrer Anfälligkeit für die Übertretung des SWP positionierten sich Griechenland, Portugal und Spanien kritisch gegenüber der Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität. In ihren Stellungnahmen bezeichneten sie das Instrument als doppelte Strafe für weniger entwickelte Länder und Regionen, als diskriminierend gegenüber den Hauptempfängern der ESI-Fonds und als Wachstumshindernis für alle Mitgliedsstaaten (Rat der Europäischen Union 2012k).

Auch für östliche Mitgliedsstaaten bedeutete die Reform ein erhöhtes Risiko, für mangelnde Haushaltsdisziplin sanktioniert zu werden, denn die neuen Mitgliedsstaaten zählen zu den größten Empfängern der ESI-Fonds. Mit der Ausnahme von Zypern handelte es sich bei diesen Ländern um Nettoempfänger. Ungarn, Bulgarien, Litauen und Polen profitieren besonders stark, weil diese Länder gemessen an ihrem BNE die größten operativen Haushaltssalden aufweisen (Europäische Kommission 2018c). Auch die Schätzungen der Kommission deuten an, dass die Kohäsionspolitik in den neuen Mitgliedsstaaten über 25 % der öffentlichen Investitionen bereitstellen (Europäische Kommission 2018b). Suspendierungen der ESI-Fonds berühren daher einen empfindlichen Finanzmittelzufluss für diese Staaten (Bohle 2018). Zum Risiko wird die makroökonomische Konditionalität zumal sich während der angespannten Krisenjahre auch

unter den neuen Mitgliedsstaaten ein erhöhter Druck auf die Zahlungsbilanz abzeichnet. Wie im Süden der Union kumulierten sich auch in vielen zentral- und osteuropäischen Ländern Leistungsbilanzdefizite (Walter 2016, 849-50). So befanden sich Rumänien, Bulgarien, Tschechien, Malta, Zypern, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei und Slowenien zwischen den Jahren 2011 und 2013 vorübergehend oder durchgängig in einem EDP. Mit Rumänien vereinbarten die Kommission und der IWF zusätzlich wirtschaftliche Anpassungsprogramme (Europäische Kommission 2013). Insgesamt herrschte infolgedessen eine skeptische Haltung gegenüber der makroökonomischen Konditionalität. Ausnahmen bildeten Estland und Bulgarien. Bulgarien sah sich im Jahr 2011 aufgrund seiner günstigen Staatsschuldenquote als einen „flagbearer“ der makroökonomischen Konditionalität in der Kohäsionspolitik (Rat der Europäischen Union 2011) und in Estland herrschte ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die Strategie der internen Anpassung (Walter 2016, 859).

Gerade für die Visegrád-Gruppe, also Polen, Tschechien und Ungarn sowie für Rumänien, war die makroökonomische Konditionalität dagegen mit einem erheblichen Risiko verbunden, da Mitgliedsstaaten außerhalb der Eurozone unter dem EDP bisher nicht mit finanziellen Sanktionen belegt werden konnten. Die makroökonomische Konditionalität ist mit der Ausnahme von Großbritannien dagegen auf alle Mitgliedsstaaten anwendbar. Auf die anderen Nicht-Euro-Staaten kann das neue Instrument den externen Druck steigern und ein funktionelles Äquivalent zu finanziellen Sanktionsmöglichkeiten bilden. Eine Innovation stellt die Strukturfondsreform von 2013 in dieser Hinsicht aber nicht dar. So qualifizierten sich in der Förderperiode 2014-2020 neben Griechenland und Portugal auch alle neuen Mitgliedsstaaten für den Kohäsionsfonds und waren somit schon vor der Reform von der bereits bestehenden makroökonomischen Konditionalität betroffen. Der Status quo der Strukturfondsverordnung 2007-2013 benachteiligt in dieser Hinsicht die Empfängerländer des Kohäsionsfonds, weil die Mittelsuspendierungen ausschließlich gegen sie gerichtet werden konnten. Diese Tatsache relativiert in den östlichen Mitgliedsstaaten die Ablehnung gegenüber der Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität (Interview VIII).

Die zwei größten Nettoempfänger, Ungarn und Polen, akzeptieren trotz ihrer skeptischen Haltung die Ausweitung der Sanktionsinstrumente auf alle ESI-Fonds, verlangten aber eine faire und transparente Anwendung und wiesen auf Risiken für die benachteiligten Regionen in der Union hin (Ministry of National Development Ungarn 2011; The Government of the Republic of Poland 2011, 6). Der polnische Staatssekretär des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten forderte seine nördlichen Gegenüber heraus, indem er eine Ausweitung der Konditionalität

- über die Kohäsionspolitik hinaus - auf den gesamten EU-Haushalt vorschlug (Rat der Europäischen Union 2012j):

„I would like to see a macroeconomic conditionality that will apply to Finland and Netherlands and then we can talk. Find a good way to punish yourself first and then we can talk, because then we can really talk seriously about fair and just way to talk about conditionality“ (Rat der Europäischen Union 2012i, 9:38-9:40).

Insgesamt zeichnete sich in den zentral- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten eine skeptische Haltung gegenüber der Reforminitiative ab. Eine Ausweitung konnte akzeptiert werden, in den Anwendungsmodalitäten sollte der Kommissionsvorschlag aber deutlich geschwächt werden (Rat der Europäischen Union 2012j).

Die zwischenstaatliche Konfliktlinie bezüglich der Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität verlief zwischen nördlichen Mitgliedsstaaten einerseits sowie südlichen und zentral- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten andererseits. Nach der anfänglichen Klärungsphase unter der polnischen Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2011 formierten sich die beiden Lager zum Auftakt der Verhandlungen in fluiden Allianzen (Bachtler und Mendez 2016, 130). Die nördlichen politischen Ökonomien fanden sich unter der Leitung Deutschlands zu der Gruppe der „Friends of Better Spending“ zusammen. Österreich, Finnland, Frankreich, die Niederlande, Schweden, zeitweise aber auch Italien, Tschechien und Großbritannien vereinigten sich unter dem Ziel, die nationalen Beiträge zum EU-Haushalt nicht zu erhöhen und den europäischen Mehrwert der gemeinsamen Ausgaben wirksamer zu gestalten (Friends of Better Spending 2012a; 2012b). Die Allianz der Friends of Better Spending erhielt während der Verhandlungen den Druck zur Reduktion des EU-Haushaltes und für die strikte Bewahrung des Kommissionsvorschlags zur makroökonomischen Konditionalität aufrecht (Friends of Better Spending 2012a; 2012b).

Demgegenüber organisierten sich die südlichen sowie die neuen Mitgliedsstaaten in der Gruppe der „Friends of Cohesion“. Zuständige Minister und Ministerinnen dieser Ländergruppe kamen während der Verhandlungen zu informellen Treffen zusammen, bei denen sie gemeinsame Positionen zum MFR formulierten (Friends of Cohesion 2012). Die Friends of Cohesion begegneten ihrem Gegenüber mit einer eigenen Erklärung (2012), in der sie die Bedeutung der Kohäsionspolitik als Investitionsinstrument hervorhoben und sich eindeutig gegen weitere Kürzungen des Kommissionsvorschlags einsetzten. Insgesamt verliefen die nationalen Interessen bezüglich der Verbindung zwischen Kohäsionspolitik und Europäischem Semester also asymmetrisch zu den Netto-Positionen der Mitgliedsstaaten.

Paketlösung

Die deutsche Bundesregierung machte sich die asymmetrische Interessenskonstellation für eine Paketlösung zunutze (P. Becker 2019) und betonte auf den Treffen des Rates sowie auf den Gipfeltreffen des Europäischen Rates, dass ihre Zustimmung zum MFR an die Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität geknüpft sei:

„[...] aber Deutschland ist bereit auch im nächsten Finanzrahmen den größten Nettobeitrag von allen zu leisten, aber die Lastenteilung muss fair bleiben. Deshalb brauchen wir auch in Zukunft eine Korrektur der Beitragsverpflichtung und können auf die folgenden Kernanliegen auch nicht verzichten: [...] nehmen wir an ein Land hat ein zu großes Haushaltsdefizit und hält sich nicht an seine fiskalpolitischen Verpflichtungen, hier mit wirksamen Maßnahmen entgegenzusteuern. Es wäre doch dann völlig unlogisch auf der einen Seite Bußgelder zu erheben und auf der anderen Seite weiter Strukturfondsgelder zu überweisen: Das muss kohärent sein, und zwar für den gesamten Bereich der Haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachung.“ (Rat der Europäischen Union 2012j)

Möglich war die Kopplungsstrategie der Friends of Better Spending auch aufgrund der variablen Präferenzintensität der oppositionellen Allianz (Moravcsik 1998, 65). Über den MFR konnten Nettoempfänger direkten Zugang zu finanziellen Ressourcen und damit politisch hoch sichtbare Gewinne erzielen. Eine verspätete Einigung oder eine Absenkung der nationalen Einnahmen aus den EU-Geldern hätten direkte finanzielle Einbußen zur Folge. Nettoempfänger wiesen daher eine starke Präferenzintensität bezüglich der finanziellen Ausgestaltung des MFR auf. Im Vergleich geht die makroökonomische Konditionalität für die Mitgliedsstaaten nur mit mittelbaren und langfristigeren Kosten und Risiken einher, da ihre rechtliche Neuregelung keine direkte Anwendung nach sich zieht. Auch in ihrer Salienz entfaltet die makroökonomische Konditionalität nicht die gleiche politische Sichtbarkeit wie die finanzielle Dimension des EU-Haushaltes. Daher ist die Präferenzintensität der Nettoempfänger in Bezug auf die makroökonomische Konditionalität ungleich niedriger als in Bezug auf die finanzielle Verteilung der Haushaltsmittel. So zeigte sich eine allgemeine Bereitschaft unter den Friends of Cohesion für eine günstige Einigung über den EU-Haushalt, Konzessionen bei der Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität einzugehen (Interview XX, Interview X).

Das erfolgreiche Schnüren einer Paketlösung war jedoch an weitere Prämissen geknüpft. Bereits Moravcsik (1998, 65) macht darauf aufmerksam, dass sich Paketverhandlungen als besonders anforderungsreich gestalten. Die Verbindung zwischen zwei Verhandlungsgegenständen kann nämlich zu Verteilungskonflikten zwischen verschiedenen innerstaatlichen Interessensgruppen führen. Die Kosten und Nutzen der makroökonomischen Konditionalität waren auf unterschiedliche Arenen verteilt. Der Nutzen bestand vor allem im Rahmen der

Haushaltsverhandlungen für wirtschaftspolitische Akteure, die einer Nettoperspektive und fiskalkonservativen Politikzielen folgen. Die Kosten traten jedoch vor allem im Bereich der Kohäsionspolitik auf. Die politischen Akteure in der Kohäsionspolitik verfolgten andere Ziele als die wirtschaftspolitischen Akteure in den Haushaltsverhandlungen. So schränkte beispielsweise die Verbindung zwischen der Programmierung der Fonds und den CSRs auch den Handlungsspielraum für deutsche Mittelempfänger ein. Die Prämissen für eine Paketlösung lenken den Blick somit auf die innenpolitischen Konflikte und zeigen zugleich die Grenzen der vereinfachten Betrachtung von Mitgliedsstaaten als „unitary actors“ auf (Mayer 1994). Der nachfolgende Abschnitt legt diesen sektoralen Konflikt dar.

6.4 Widerstand der sektoralen Ebene

Die Paketlösung zur makroökonomischen Konditionalität stieß in den Mitgliedsstaaten auf den Widerstand der Cohesion Policy Community. In dem nachfolgenden Abschnitt werden diese innerstaatlichen Konfliktlinien dargelegt.

Wie in Kapitel 2 und 3 dargestellt, ist die Kohäsionspolitik in eine duale Verhandlungsstruktur eingebettet. Die Paketlösung ist Bestandteil der Haushaltsverhandlungen, formal ist die makroökonomische Konditionalität jedoch Verhandlungsgegenstand der regulativen Verhandlungen über das Regelwerk der Kohäsionspolitik und unterliegt somit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Dieses Verfahren liegt in der Zuständigkeit der sektoralen Kohäsionspolitiker und -politikerinnen. Eine Annahme der makroökonomischen Konditionalität kann also nicht direkt über die Haushaltsverhandlungen erfolgen, sondern nur mittelbar über die regulativen Verhandlungen auf der sektoralen Ebene. Die sektoralen Akteure mit Zuständigkeit für die Kohäsionspolitik brachten jedoch eigene Interessen in die Verhandlungen über die Strukturfondsreform 2013 ein.

Auf der sektoralen Ebene nahmen auch Vertreter und Vertreterinnen von Nettozahlerstaaten die Perspektive von Mittelempfängern ein (Interview XIII). So waren sie doch selbst an der Mittelverwaltung beteiligt und richteten ihr Interesse daher auf die effektive Absorption der EU-Fördergelder. Eine Divergenz in den Einstellungen zwischen verschiedenen sektoralen Akteuren zeigt sich insbesondere in Nettozahlerstaaten, die zugleich hohe Bruttoempfänger der Fördergelder darstellen. Abbildung 8 macht deutlich, dass Italien, Deutschland und Frankreich trotz ihrer negativen Nettoposition vergleichsweise hohe Einnahmen aus den ESI-Fonds erzielen.

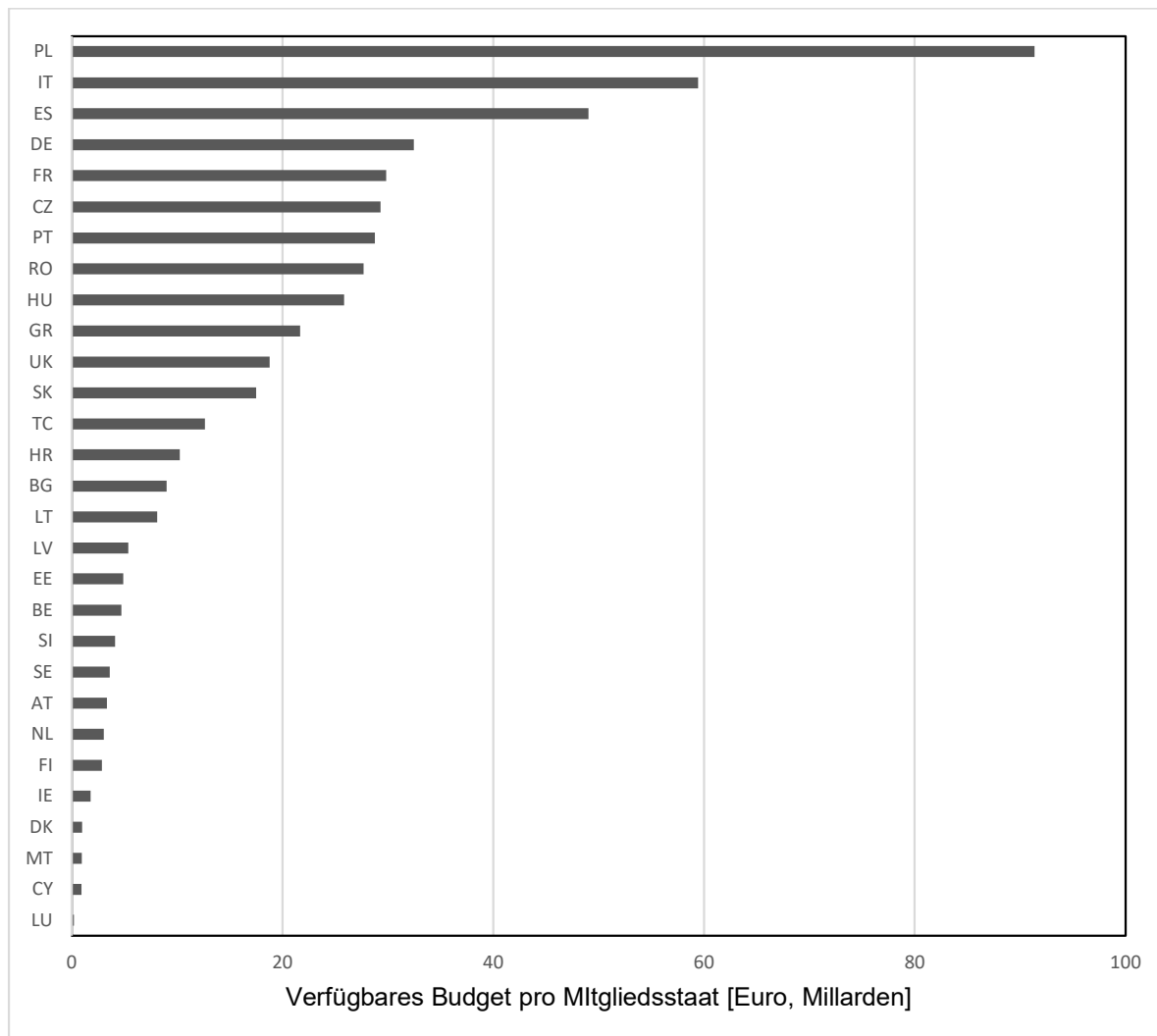


Abbildung 8: Gesamtes Budget pro Mitgliedsstaat 2014-2020, ERDF, ESF und KF, Euro in Milliarden, Quelle: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

In diesen Mitgliedsstaaten tritt die sektorale Konfliktlinie besonders deutlich zum Vorschein. Die deutsch-französische Allianz zur Stärkung der makroökonomischen Konditionalität beruhte also nicht auf der uneingeschränkten Unterstützung der inländischen Cohesion Policy Community. Während Kanzleramt, Auswärtiges Amt und Finanzministerium die übergeordnete Perspektive des Nettozahlers und Gläubigerlandes einnahmen, vertraten die Länder sowie das für die Verwaltung der Fördergelder zuständige Wirtschaftsministerium eine Empfängerperspektive (Interview XIII, Interview VI). Die deutschen Bundesländer äußerten sich etwa besorgt über negative finanzielle Anreize in der Kohäsionspolitik (Deutsche Länder 2010, 7). Skeptisch betrachtet wurde zudem die Berücksichtigung der CSR bei der Programmierung der Fördergelder. Diese Verbindung ginge mit einem Diskretionsverlust über die inhaltliche Ausrichtung der

Förderprogramme einher. Im Dezember 2011 kritisierte der Staatssekretär des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) die Reforminitiative deutlich:

„Ich sag dazu offen und ehrlich, das erschiene mir problematisch, wenn die Europäische Kommission länderspezifische Empfehlungen oder nationale Reformprogramme als Maßstab für die Genehmigung von Partnerschaftsvereinbarungen und Förderprogrammen heranziehen würde. Das liegt schon allein darin begründet, dass wir in den Mitgliedsstaaten, aber auch in den Regionen ganz unterschiedliche Gegebenheiten haben und sich das aus unserer Sicht alleine aus diesem Grund als relativ abstrakt verbietet.“

Diese negative Haltung stand im Kontrast zu der deutschen Position in den übergeordneten Haushaltsverhandlungen. Kanzlerin Merkel hatte nur zwei Monate zuvor in ihrer Regierungserklärung zum Eurogipfel (2011) noch betont, dass die Kohäsionspolitik künftig eine hervorgehobene Rolle bei der Durchsetzung von Strukturreformen einzunehmen habe. Daher stellt sich die Frage, wie die Bundesregierung die inneren Widerstände beim Schnüren der Paketlösung umgehen konnte.

Auch in Italien zeigten sich interne Konflikte. Auf der sektoralen Ebene zählte Italien zu den vehementen Gegnern und Gegnerinnen der Ausweitung von makroökonomischen Konditionalitäten (Interview III, Interview VI, Interview VIII). Hier nahm es eine Mittelempfängerperspektive ein und bewertete dieses Instrument als Bestrafung für die Regionen. Anders als Portugal, Spanien oder Griechenland ordnete sich Italien im Rahmen der Haushaltsverhandlungen aber nur lose der Gruppe der Friends of Cohesion zu (Friends of Cohesion 2012; Rat der Europäischen Union 2012k). Einerseits profitiert insbesondere der Süden des Landes von hohen Zahlungen aus den EU-Förderprogrammen. Als Nettozahler schloss sich Italien zugleich aber auch der Gruppe der Friends of Better Spending an.

Vor allem aber prägte die technokratische Regierung unter Mario Monti die italienische Position in den Haushaltsverhandlungen. Nachdem der ehemalige EU-Kommissar für Wettbewerb im November 2011 das Amt des Ministerpräsidenten antrat, setzte er auf Austeritätsprogramme und liberalisierende Reformen (Culpepper 2014, 1271-72). Seine Bindung an die europäischen Auflagen spiegelte sich auch in dem Zusammenschluss der italienischen Regierung mit der Gruppe der Friends of Better Spending im Mai 2012 wieder. Auf der politischen Ebene unterzeichnete Italien hier die Forderung, eine strengere makroökonomische Konditionalität einzuführen. Der damalige Außenminister, Enzo Moavero Milanesi, betonte im Rat Italiens Offenheit gegenüber der Reform der makroökonomischen Konditionalität (Rat der Europäischen Union 2012i, 10:15-10:16). Ähnlich wie in Deutschland zeigte sich also auch in Italien eine sektorale

Konfliktlinie zwischen den Akteuren aus den Haushaltsverhandlungen und den Akteuren aus der sektoralen Ebene.

Die formale Struktur des Rates führte zu einer ungleichen Verteilung der politikfeldspezifischen Machtressourcen. Weil die für die Kohäsionspolitik zuständigen Minister und Ministerinnen keine gesonderte Ratsformation besitzen, konnten sie die sektorale Empfängerperspektive nicht direkt in den politischen Verhandlungen auf der europäischen Ebene vertreten. Ihre Repräsentanten und Repräsentantinnen finden sich stattdessen vor allem in den technischen Formaten der Ratsarbeitsgruppe. Der übergeordnete RfAA ist hingegen mit nationalen Vertretern und Vertreterinnen aus den Außen- und Europaministerien besetzt, die in dem Politikfeld der Haushaltspolitik angesiedelt sind. Für die Akteure mit einer Nähe zu den Haushaltsverhandlungen ergeben sich so Machtressourcen für die hierarchische Durchsetzung ihrer politikfeldspezifischen Interessen gegenüber den sektoralen Widerständen. Sie nutzten ihre prozeduralen Kompetenzen, um die makroökonomische Konditionalität aus dem sektoralen Gesetzgebungsverfahren herauszulösen und in den übergeordneten Haushaltsverhandlungen zu platzieren. Mit diesem Arena-Shifting (Falkner 2011) konnten sie den Verhandlungsgegenstand direkt zum Bestandteil der Verhandlungen zwischen den Staats- und Regierungschef und -chefinnen machen und so auf der höchsten Ebene festsetzen.

In dem nachfolgenden Abschnitt wird die strategische Interaktion zwischen den Akteuren der kohäsionspolitischen und der haushaltspolitischen Arena dargestellt. Dabei lege ich die These dar, dass der Europäische Rat auf der Basis eines Arena-Shiftings seine Paketlösung den sektoralen Akteuren im Schatten der Hierarchie auferlegt und damit indirekt in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren eingreift.

6.5 Die Arena-Shifting-Strategie des Europäischen Rats

Eigentlich ist die makroökonomische Konditionalität Verhandlungsgegenstand des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu den Gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds. In den Strukturfondsverhandlungen für die Förderperiode 2014-2020 wies der Europäische Rat diesen Verhandlungsgegenstand jedoch den Haushaltsverhandlungen zu und schränkte auf diese Weise den Handlungsspielraum sektoraler Akteure ein. In diesem Abschnitt stelle ich dieses Arena-Shifting des Rates vor.

Die Verhandlungsbox der Haushaltsverhandlungen

Die Verhandlungsgegenstände von MFR und dem Gesetzespaket der Kohäsionspolitik überschneiden sich teilweise. Finanzielle Angelegenheiten bezüglich der ESI-Fonds sind etwa sowohl für die Haushaltsverhandlungen als auch die regulativen Verhandlungen relevant. Der Rat verfügt daher bei der Zuweisung dieser Verhandlungsgegenstände zu einer der beiden Arenen über einen Handlungsspielraum. Üblicherweise werden Aspekte bezüglich der finanziellen Zuweisungen und der Verteilungsschlüssel aus den Gesetzesentwürfen der regulativen Verhandlungen ausgeklammert und stattdessen der MFR-Arena zugewiesen. Bei den Strukturfondsverordnungen 2014-2020 klammerte die Ratspräsidentschaft mit der makroökonomischen Konditionalität aber erstmals außerdem einen regulativen Aspekt aus dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren aus. So nahm die dänische Ratspräsidentschaft im Mai 2012 auch die makroökonomische Konditionalität in die Verhandlungsbox und damit offiziell in die Haushaltsverhandlungen auf (Rat der Europäischen Union 2012l). Bei der Verhandlungsbox handelt es sich um ein strategisches Dokument, das Optionen für die Verhandlungsgegenstände des MFRs wie zum Beispiel die Mittelverteilung oder methodische Vorgaben vorlegt (Bachtler und Mendez 2016, 131). Dass die Verhandlungsbox des Rates zum MFR hierbei einen zentralen Aspekt aus der regulativen Dimension der Kohäsionspolitik aufnimmt, stellt ein Novum für die kohäsionspolitischen Verhandlung dar (Bachtler und Mendez 2016, 123). Die Zuständigkeit für diesen Diskussionspunkt entfiel nun auf die Arena der Haushaltspolitik. Mit der Aufnahme in der Verhandlungsbox nahm die Ratspräsidentschaft den Kohäsionspolitikern und -politikerinnen so den Handlungsspielraum bei den Verhandlungen um die makroökonomischen Konditionalitäten und ordnete diesen Themenaspekt in eine empfänglichere Verhandlungsarena der Haushaltsverhandlungen ein.

Früh war jedoch klar, dass eine politische Einigung zur makroökonomischen Konditionalität sowie zur Höhe des EU-Haushaltes nicht mehr während der dänischen Ratspräsidentschaft zu erwarten sei (Europäisches Parlament 2012f, 10:39-10:49). Die Verhandlungsbox enthielt noch keine Zahlen für die Beiträge und finanziellen Zuweisungen aus dem MFR. Diese Entscheidung über die Finanzausstattung wurde den Staats- und Regierungschefs und -chefinnen im Europäischen Rat überlassen. Die Friends of Better Spending drängten auf eine Absenkung der im Kommissionsvorschlag vorgesehenen Beitragszahlungen, während die Friends of Cohesion den Kommissionsvorschlag als Minimum betrachtete. Im Juni 2012 unterbreitete die dänische Präsidentschaft zwei weitere Verhandlungsboxen, die als Grundlage für den EU-Gipfel des Europäischen Rates am 28.- 29. Juni 2012 dienten (Rat der Europäischen Union 2012d;

2012f). Die Staats- und Regierungschefs und -chefinnen beschränkten sich bei ihren ersten Gesprächen darauf, Bemühungen um eine Einigung bis zum Ende des Jahres festzuhalten (P. Becker 2012; Europäischer Rat 2012). Einen inhaltlichen Fortschritt erzielten sie nicht. Die zypriotische Präsidentschaft übernahm die Verhandlungsführung und veranstaltete im Juli 2012 eine weitere Absprache über den MFR. Bestehende Differenzen über die Höhe des EU-Haushaltes und die makroökonomische Konditionalität wurden zum wiederholten Male deutlich (Bachtler und Mendez 2016, 131). Im September 2012 zirkulierte die zypriotische Präsidentschaft schließlich eine Verhandlungsbox (Rat der Europäischen Union 2012h), in der sie ihre Auffassung teilte, „dass es unvermeidlich ist, die Gesamthöhe der von der Kommission vorgeschlagenen Ausgaben einschließlich aller Aspekte innerhalb und außerhalb des MFR nach unten zu korrigieren“ (Bachtler und Mendez 2016, 131-32).

MFR-Einigung hinter verschlossenen Türen

Nachdem der Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten (COREPER) Oktober 2012 eine Übereinkunft über die Verhandlungsbox fand, übernahm der Präsident des Europäischen Rates die Kompromissuche zwischen den Staats- und Regierungschefs und -chefinnen über die finanzielle Verteilungsfrage. Auf der Basis von bilateralen Gesprächen entwarf Van Rompuy einen Kompromissvorschlag für die Finanzausstattung des MFRs 2014-2020 (Crowe 2016, 79), den er bei dem EU-Gipfel am 22.-23. November zur Diskussion stellte. Der Vorschlag sah eine deutliche Kürzung des EU-Haushaltes um 2 % im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 vor (Rompuy 2012). Für einen Kompromiss waren die Positionen der Mitgliedsstaaten aber immer noch zu weit voneinander entfernt, sodass der Gipfel ohne Einigung oder gemeinsame Schlussfolgerungen endete (Crowe 2016, 79). Es folgten weitere Sondierungsgespräche zwischen der Kommission, dem Ratspräsidenten sowie den Mitgliedsstaaten. Rat und EP hatten keine Beteiligungsmöglichkeiten an diesen bilateralen Verhandlungen (Crowe 2016, 80-81). Die intensiven Deliberationen hinter verschlossenen Türen boten schließlich die Grundlage für eine Einigung bei dem EU-Gipfel am 7.-8. Februar (Europäischer Rat 2013).

Die politische Einigung der Staats- und Regierungschefs und -chefinnen sah eine erstmalige Kürzung des gemeinsamen Haushaltes vor²⁹. Die Kürzungen betrafen auch die Mittel für die

²⁹ Insgesamt sollten die Verpflichtungen für den EU-Haushalt die Obergrenze von 959,988 Millionen Euro, also 1 % des BNE der EU nicht überschreiten. Damit standen der EU rund 3,5 % weniger Zahlungsverpflichtungen zur Verfügung als in der Förderperiode 2007-2013 (Euractiv 2013). Das bestehende Rabattsystem wurde aber beibehalten.

Die Paketlösung im Rat. Eine feindliche Übernahme

Kohäsionspolitik. Tabelle 6 bietet eine Übersicht über die finanzielle Verteilung der Haushaltsmittel in der Förderperiode 2014-2020 im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013. Für die Krisenstaaten Griechenland, Portugal, Irland, Spanien und Italien standen darüber hinaus Sonderzuweisungen aus den Strukturfondsmitteln zur Verfügung. Auch Regionen auf Malta, Zypern, in Belgien, Deutschland, Ungarn, Tschechien und Slowenien profitierten von zusätzlichen Mitteln. Sicherheitsnetze stellten zudem eine Mindestförderung für Übergangsregionen sicher (EU 1311/2013).

Ausgabenrubrik	MFR 2014-2020	MFR 2007-2013	Differenz
Verpflichtungsermächtigungen	In € (Mio.)	In € (Mio.)	In Prozent
1. Intelligentes und integratives Wachstum	450.763	446.310	+1,00%
1.a Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	125.614	91.495	+37,3%
1. b Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	325.149	354.815	-8,4%
2. Natürliche Ressourcen	373.179	420.682	-11,3%
3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft	15.686	12.366	+26,8%
4. Globales Europa	58.704	56.815	+3,3%
5. Verwaltung	61.629	57.082	+8%
6. Ausgleichszahlungen	27		
Verpflichtungen insgesamt	959.988	994.176	-3,4%
als Prozent des BNE	1.00%	1.12%	
Sonderinstrumente			
Nothilfereserve	1960	1.697	+15,5%
Europäischer Globalisierungsfonds	1050	3.573	-70,6%
Solidaritätsfonds	3500	7.146	-51%
Flexibilitätsinstrument	3300	1.429	+130,9%
EDF	26.984	26.826	+0,6%
Sonderinstrumente insgesamt	36.794	40.670	-9,5%
als Prozent des BNE	0.04%	0.05%	
MFR und Sonderinstrumente insgesamt	996.782	1.035.031	-3,7%
als Prozent des BNE	1.04%	1.17%	

Tabelle 6: Der MFR 2014-2020 im Vergleich mit dem MFR 2007-2013, in Preisen von 2011, Quelle: Rat der Europäischen Union (2013b)

Neben diesen finanziellen Aspekten einigten sich die Staats- und Regierungschefs und -chefinnen auch auf die Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität. Beide Stränge der makroökonomischen Konditionalität sollen eingeführt werden und sowohl Zahlungen als auch Verpflichtungen berücksichtigen³⁰. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates legten eine stark automatisierte Verfahrensaktivierung nahe³¹. Sie unterstützten neben dem automatischen Verfahren zur Mittelsuspendierung auch die Verbindung zwischen ESI-Fonds und CSRs.

Mit dem Entschluss, dieses Prinzip in die Gemeinsamen Bestimmungen aufzunehmen, griff der Europäische Rat in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur regulativen Dimension der Kohäsionspolitik ein. Eigentlich beschränkte die EU den Einfluss des Europäischen Rates über die Gesetzgebungsprozesse und hält in Art 15 AEUV fest, dass er „nicht gesetzgeberisch tätig“ wird. Daher weisen seine Schlussfolgerungen formal keinen rechtlich bindenden Charakter auf. Da der Europäische Rat diesen Aspekt aber an seine Einigung zum MFR koppelte, legte er die Position des Rates de facto von oben herab fest. In der hierarchischen Struktur des Rates ordneten sich die sektoralen Akteure den politischen Richtlinien der Staats- und Regierungschefs und -chefinnen unter und akzeptieren die Einschränkungen in ihrem Verhandlungsspielraum. Auch wenn der Europäische Rat keine direkten hierarchischen Steuerungskompetenzen besitzt, nutzte er den Schatten der Hierarchie und machte die makroökonomische Konditionalität so zum Bestandteil eines komplexen Pakets, aus dem es sich nach monatelangen zwischenstaatlichen Verhandlungen kaum noch einzeln herausnehmen ließ.

Die Umsetzung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates

Nachdem die politische Einigung im Rahmen der MFR-Verhandlungen gefallen war, überführte der Rat die Position der Staats- und Regierungschefs und -chefinnen zur makroökonomischen Konditionalität in sein Verhandlungsmandat für das Regelwerk der Kohäsionspolitik. Die internen Ratsverhandlungen dazu liefen bereits seit Oktober 2011. Mit mehreren inhaltlich voneinander abgegrenzten thematischen Blöcken baute der Rat sein Verhandlungsmandat schrittweise auf. Unter der polnischen und der dänischen Ratspräsidentschaft konnte der Rat bis zum Juni 2012 bereits in mehreren zentralen thematischen Blöcken zu einer partiellen allgemeinen

³⁰ In Ergänzung zu dem Kommissionsvorschlag entwarf der Europäische Rat eine Methodologie der doppelten Kappung für die Suspendierung von Zahlungsverpflichtungen. Bei einem ersten EDP (MIP) sollte die Höhe der Mittelsuspendierungen begrenzt sein und graduell auf 100 % (50%) der ESI-Fonds bzw. 1 % (0.5 %) des nominalen BIP erhöht werden (Europäischer Rat 2013).

³¹ Wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, soll die Kommission zur Aktivierung des Verfahrens verpflichtet werden. Da der Rat außerdem über den Modus der umgekehrten qualifizierten Mehrheit über den Vorschlag entscheidet, unterliegt die makroökonomische Konditionalität einem starken Automatismus.

Ausrichtung finden³² (Rat der Europäischen Union 2012c; 2012e). Die partielle allgemeine Ausrichtung stellte vorläufige Teilkompromisse dar, die unter der Prämisse standen, dass nichts endgültig beschlossen ist, bevor alles beschlossen ist. Als der Europäische Rat die politische Einigung zum MFR im Februar 2013 erreichte, befand sich der Rat zu diesen angenommenen thematischen Blöcken bereits seit mehreren Monaten in den Trilog-verhandlungen mit dem EP (vgl. Kapitel 7.2). Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates machten für den Rat nun den Weg frei, um auch in der kontroversen Frage der makroökonomischen Konditionalität eine partielle allgemeine Ausrichtung festzulegen und auf dieser Basis die Verhandlungen mit dem EP zu eröffnen.

Bei der Überführung in das Verhandlungsmandat des Rates stießen die wirtschaftspolitischen Imperative des Europäischen Rates jedoch auf den sektoralen Widerstand innerhalb des Rates. Auch wenn die nationalen Vertreter und Vertreterinnen auf dieser Ebene das Prinzip der makroökonomischen Konditionalität nicht mehr grundsätzlich hinterfragten, brachten einige Delegationen Bedenken vor. Verschiedene Verfahrensgarantien wurden in den internen Ratsverhandlungen zur Debatte gestellt. Vor allem die Freunde der Kohäsionspolitik versuchten den Mechanismus aufzuweichen.

Im April 2013 legte die Ratspräsidentschaft schließlich einen vorläufigen Kompromiss für die makroökonomische Konditionalität vor (Rat der Europäischen Union 2013b). Dieser folgte in den wesentlichen Punkten weiterhin dem Kommissionsvorschlag und den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. Der Rat ergänzte die makroökonomische Konditionalität aber um zusätzliche moderate Schutzklauseln. In dem zweiten Strang der verpflichtenden Mittelsuspendierungen folgte der Rat dem Vorschlag der doppelten Kappung aus den Schlussfolgerungen des Rates. Er unterstrich darüber hinaus, dass die Suspendierung von Verpflichtungen Vorrang über der Suspendierung von Zahlungen erhalten solle. Das Vereinigte Königreich konnte außerdem sicherstellen, dass es von der makroökonomischen Konditionalität ausgenommen wurde.

Der Kompromisstext ging den kritischen Delegationen jedoch nicht weit genug, sodass sich der Rat noch nicht auf eine finale Position einigen festlegen konnte (Rat der Europäischen Union 2013c). In einem weiteren Kompromisstext führte der Rat weitere Verfahrensgarantien ein und schloss Programme unter dem Ziel der europäischen territorialen Zusammenarbeit von der

³² Bei den bis dahin angenommenen thematischen Blöcken handelt es sich um: Programmierung, Ex-ante-Konditionalitäten, Verwaltung und Kontrolle, Monitoring und Evaluierung, Förderfähigkeit, Großprojekte, thematische Konzentration, Finanzinstrumente, Nettoeinnahmen erwirtschaftende Vorhaben und öffentlich-private Partnerschaften, sowie der thematische Block zum Leistungsrahmen.

makroökonomischen Konditionalität aus (Rat der Europäischen Union 2013d). Unbeabsichtigte negative Folgen sollten durch die Berücksichtigung von wirtschaftlichen und sozialen Umständen abgemildert werden (Rat der Europäischen Union 2013f). Mit dieser Kompromisslösung stimmten die ständigen Vertreter und Vertreterinnen im September 2013 der partiellen allgemeinen Ausrichtung zur makroökonomischen Konditionalität zu (Rat der Europäischen Union 2013e). Der Kompromiss führte moderate Verfahrenssicherheiten ein. Die zentralen Eckpfeiler blieben aber bestehen. Dazu zählten die beiden Stränge, die Berücksichtigung aller ESI-Fonds, ein starker Automatismus sowie Mittelsuspendierungen von Zahlungen. Die Mitgliedsstaaten positionierten sich nun einstimmig hinter dieser Position und lehnten weitere Eingriffe durch das EP ab, weil sonst der interne Interessensausgleich bezüglich dieses Verhandlungsgegenstandes aus dem Gleichgewicht zu geraten drohte. Gegenüber dem EP standen auch ehemalige Kritiker der makroökonomischen Konditionalität „Schulter an Schulter“ hinter den Kompromiss des Rates (Rat der Europäischen Union 2013g, 8:42-8:44).

Insgesamt geht die Verhandlungsposition des Rates zur makroökonomischen Konditionalität maßgeblich auf die Haushaltsverhandlungen des Europäischen Rates zurück. Indem der Europäische Rat diesen Gegenstand zum Bestandteil der Paketlösung für den MFR machte, griff er in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur regulativen Dimension der Kohäsionspolitik ein, über das er eigentlich keine gesetzgeberischen Kompetenzen verfügt. Die praktische Konsequenz dieses Arena-Shiftings ist, dass das Verhandlungsmandat der Minister und Ministerinnen an den Policy-Imperativ der Staats- und Regierungschefs- und chefinnen gebunden sind. Bei der anschließenden Überführung in die sektoralen Verhandlungen können zwar noch moderate Schutzklauseln, Verfahrensgarantien und Ausnahmeregelungen ergänzt werden. Doch der Kompromiss stattete die makroökonomische Konditionalität immer noch mit einem deutlichen Biss aus.

Zusammenfassung

Dieses Kapitel legt eine externe Indienstnahme der ESI-Fonds durch finanz- und wirtschaftspolitische sowie nördliche Mitgliedsstaaten dar. Ich habe die Strategien und Praktiken dargestellt, mit denen machtvolle Akteure auf die Ressourcen fremder Politikbereiche zugreifen können. Für dieses Ziel habe ich die Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität durch die Strukturfondsreform von 2013 betrachtet und nach den Bedingungsfaktoren dieser Reform gesucht.

Bei der makroökonomischen Konditionalität handelt es sich um eine scharfe Erweiterung des wirtschaftspolitischen Werkzeugkastens der EU. Zusätzlich zu den finanziellen Bußgeldern

kann die EU durch dieses Instrument auch eine Suspendierung der ESI-Fonds erlassen, wenn ein Mitgliedsstaat gegen die Auflagen aus dem SWP verstößt. Daher konnte ich dieses Element der Strukturfondsreform von 2013 in das Krisenmanagement nach der Eurokrise einordnen. Zur Stabilisierung der Eurozone setzten nördliche Mitgliedsstaaten hier eine innere Abwertung in den südlichen Mitgliedsstaaten durch. In den Verhandlungen um die makroökonomische Konditionalität spiegelt sich daher die Konfliktlinie zwischen nördlichen und südlichen Mitgliedsstaaten der EU besonders wieder. Letztere sind sowohl aufgrund ihrer Abhängigkeit von den ESI-Fonds als auch ihrer erhöhten Anfälligkeit, die Regeln des SWP zu übertreten, besonders vulnerabel gegenüber Mittelsuspendierungen.

Ich habe gezeigt, dass sich Nettozahlerstaaten über die MFR-Verhandlungen eine besondere Gelegenheitsstruktur eröffnet. Hier können sie ihre günstige Verhandlungsposition nutzen, um ihre Zustimmung zu finanziellen Mehrbelastungen an weitere Verhandlungsgegenstände zu knüpfen. Eben diese Strategie verfolgt die deutsche Bundesregierung bei der Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität. Nachdem die Van Rompuy Task Force diesen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung für die Haushaltsverhandlungen gesetzt hatte, machte die deutsche Bundesregierung dieses Element zu einem ihrer Kernanliegen. Bei südlichen Mitgliedsstaaten überwog das kurzfristige Interesse an einer schnellen Einigung zum MFR gegenüber den langfristigen Risiken der makroökonomischen Konditionalität. Daher konnte der Rat auf der Ebene der Haushaltsverhandlungen eine zwischenstaatliche Paketlösung schnüren und die Opposition der peripheren Mitgliedsstaaten überwinden. Die vorliegende Fallstudie unterstreicht folglich die anhaltende Erklärungskraft intergouvernementaler Erklärungsansätze sowie die Gestaltungsmacht von Paketlösungen.

Die Paketlösung zwischen nördlichen Nettozahlern und südlichen Nettoempfängern stößt in dem dualen Verhandlungssystem der Kohäsionspolitik jedoch auf sektorale Widerstände. So verfolgten auch in nördlichen Nettozahlerstaaten Akteure aus der Cohesion Policy Community eine Empfängerperspektive und äußerten deutliche Kritik an den negativen Folgen der makroökonomischen Konditionalität für die Verwaltung der ESI-Fonds. Da die regulativen Aspekte über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden, leiten die sektoralen Akteure die Verhandlungen und können die Einführung der makroökonomischen Konditionalität auf diesem Weg blockieren. Aus rechtlicher Sicht verfügte der Europäische Rat über keine gesetzgeberischen Kompetenzen, sodass seine Schlussfolgerungen zum MFR für die sektoralen Akteure nicht bindend sind. Allerdings aktivieren die Staats- und Regierungschefs und -chefinnen erfolgreich ihre prozeduralen Befugnisse, um die makroökonomische Konditionalität

aus den sektoralen Verhandlungen herauszulösen und zum Bestandteil des MFR zu machen. Als Teil der Paketlösung zum EU-Haushalt erhöhen sich die Kosten einer Blockade dieser regulativen Reform um ein Vielfaches, da der Gesamtkompromiss zum MFR ins Wanken geraten würde. Durch dieses Arena-Shifting setzt der Europäische Rat seine Paketlösung im Schatten der Hierarchie durch. Sektorale Akteure im Rat ordnen sich dem Policy-Imperativ unter und schwächen die makroökonomische Konditionalität nur punktuell ab. Die Fallstudie macht folglich deutlich, dass der Europäische Rat im Rahmen der MFR-Verhandlungen seine Steuerungsmöglichkeiten über das Gesetzgebungsverfahren ausdehnen kann und die sektoral fragmentierten Entscheidungsprozesse im Rat dabei übertritt.

Insgesamt ist die Debatte um die makroökonomische Konditionalität von einem funktionalen Konflikt zwischen wirtschaftspolitischen Akteuren einerseits und regionalpolitischen Akteuren andererseits geprägt. Damit grenzt sich dieses Reformelement deutlich von dem Verhandlungsgegenstand der ex-ante-Konditionalitäten ab, die in Kapitel 3 dargestellt wurden. Die Idee für die Einführung von ex-ante-Konditionalitäten entsprang noch politikfeld-internen Erwägungen aus dem Barca-Bericht von 2009. Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise schlug die politische Debatte um Konditionalitäten aber eine neue Richtung ein. Das Abkommen zur Ausweitung und Stärkung der makroökonomischen Konditionalität erlegte einen fremden Politikinhalt auf die sektoralen Akteure und Akteurinnen. Kosten und Nutzen dieses Instruments sind ungleich auf die verschiedenen Arenen verteilt. Während die wirtschaftspolitische Steuerung der EU gestärkt wird, treffen die Kosten der möglichen Suspendierungen vor allem die Mittelverwaltenden.

In diesem Kapitel wurde deutlich, dass die Möglichkeiten, ESI-Fonds über Konditionalitäten in den Dienst politikfeldfremder Programme zustellen, ungleich verteilt sind. Nur Nettozahler können in den MFR-Verhandlungen externe Ansprüche durchsetzen. So wäre es wohl kaum denkbar, eine Konditionalität gegen die Interessen von Deutschland und Frankreich an den EU-Haushalt zu koppeln. Zudem erweisen sich Konditionalitäten aus dem Bereich der Fiskalpolitik als besonders geeignet, um auf die Agenda des MFR zu gelangen. Die Konfliktlinie zwischen nördlichen und südlichen politischen Ökonomien verläuft asymmetrisch zu der Konfliktlinie zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern. Darüber hinaus weisen Finanzakteure eine große Nähe zu den Staats- und Regierungschefs und -chefinnen auf und können ihre Forderungen besonders gut in den MFR-Verhandlungen platzieren. Zugleich ist die hohe politische Salienz der makroökonomischen Konditionalität zur Zeit der Haushaltsverhandlungen 2014-2020 auch von kontingenten Umweltereignissen geprägt. So hat die fortwährende Wirkung der Eurokrise

diesem Verhandlungsgegenstand eine hohe Sichtbarkeit gewährleistet. Die Anforderungen von Nettozahlern künftiger Förderperiode hängen damit auch immer von den dominanten Problemen der jeweiligen Zeit ab.

Im nachfolgenden Kapitel lege ich den Fokus auf die Konfliktlinien und Strategien des EP. Im Gegensatz zu Rat und Kommission setzte sich im EP ein breiter Konsens für die Streichung der makroökonomischen Konditionalität durch. Obwohl das EP diese Maximalposition nicht durchsetzen konnte, aktivierte es erfolgreiche Strategien für ein Watering-Down.

7. Konfliktlinien und Strategien im Europäischen Parlament

Dieses Kapitel fragt nach den Konfliktlinien und Strategien des EPs in den Verhandlungen über die makroökonomische Konditionalität. In dem voranstehenden Kapitel wurde die These dargelegt, dass die Einführung der makroökonomischen Konditionalität auf einer externen Indienstnahme der ESI-Fonds für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU basiert. Doch die hierarchischen Steuerungsmöglichkeiten politikfeldfremder Akteure sind begrenzt. Auf die Grenzen ihrer Verhandlungsmacht stießen die wirtschaftspolitischen Interessensvertreter aus Rat und Kommission im Co-Gesetzgebungsverfahren mit dem EP. Über die MdEPs finden politikfeldspezifische Interessen der Cohesion Policy Community eine politische Repräsentation. In der Folge positionierte sich das EP als beständiger Veto-Spieler gegenüber der makroökonomischen Konditionalität. In diesem Kapitel nehme ich die strategische Interaktion zwischen den Co-Gesetzgebern in den Blick. Auf der Basis eines Power-Based Bargaining Ansatzes (vgl. Kapitel 4) zeige ich dabei, dass das EP die sektorale Domäne gegenüber einer 'feindlichen Übernahme' verteidigt.

Dieses Kapitel verfolgt zwei Ziele. Zum einen soll in Abschnitt 7.1 bis 7.3 die strategische Interaktion zwischen Rat und EP in den Verhandlungen um die makroökonomische Konditionalität dargelegt werden. Im Abschnitt 7.1 wird zunächst auf Basis der dreidimensionalen Konfliktstruktur im EP der Frage nachgegangen, warum unter den MdEPs eine konsensuale Ablehnung der makroökonomischen Konditionalität möglich war. Abschnitt 7.2. richtet den Fokus auf die machtbasieren Verhandlungen zwischen Rat und EP. Ich zeige, dass die Machtpotenziale der beiden Akteure durch den zeitlichen Rahmen der Verhandlungen beschränkt sind. Anschließend wird in Kapitel 7.3 die Einigung zwischen Rat und EP erläutert. Neben einem formalen Watering-Down basiert sie auch auf einem informellen Einverständnis. Demnach handelt es sich bei der makroökonomischen Konditionalität um ein symbolisches Druckmittel, das nicht zur praktischen Anwendung bestimmt ist. Als zweites Ziel überprüft dieses Kapitel die tatsächliche Bindungswirkung dieses informellen Einverständnisses in Abschnitt 7.4. Dieser Abschnitt unternimmt einen Perspektivwechsel und blickt auf die konkreten Anwendungsfälle der makroökonomischen Konditionalität zwischen 2010 und 2016. Auf der Basis dieser Fallbeispiele erweist sich die Anwendung der Konditionalität tatsächlich als symbolisches Druckmittel.

7.1 Die dreidimensionale Konfliktstruktur im Europäischen Parlament

„We were sort of like a lonely sailor in the ocean. We were the only institution fighting for years against the macroeconomic conditionality. Not a single member state has ever supported the European Parliament.” (Danuta Hübner in Europäisches Parlament (2013a, 10:37-10:45))

Im Gegensatz zu Kommission und Rat positioniert sich das EP eindeutig gegen die Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität. In dem folgenden Abschnitt führe ich den breiten Konsens im EP zu dieser Frage auf eine dreidimensionale Konfliktstruktur von Parteienzugehörigkeit, Nationalität und Ausschusszugehörigkeit zurück.

Verfechter einer starken Kohäsionspolitik

Der Regi-Ausschuss positionierte sich als Befürworter einer starken Kohäsionspolitik. Laut dem zuständigen Berichtstatter, Lambert van Nistelroy, selbst ein Niederländer und Mitglied der Europäischen Volkspartei (EVP), repräsentierten die Mitglieder des Regi-Ausschusses einen Kreis der Freunde der Kohäsionspolitik (Europäisches Parlament 2011d, 17:04-17:10). In einer Resolution vom Oktober 2010 brachte das EP seine Unterstützung für eine starke Kohäsionspolitik zum Ausdruck und wandte sich gegen jede Initiative, den EU-Haushalt durch eine Sektoralisierung oder Renationalisierung radikal umzustrukturieren (Europäisches Parlament 2010b, 9:36-9:40; 2010e). Diese Resolution schloss sich an einen längeren Findungsprozess zu den politischen Positionen der Fraktionen an, der von einer ausschussübergreifenden Arbeitsgruppe zur Zukunft der Kohäsionspolitik begleitet wurde (Europäisches Parlament 2010a). Die Ergebnisse dieser Gruppe trug der Regi-Ausschuss in einem ersten unveröffentlichten Positionspapier zusammen (Hübner 2016, 142). Im Oktober 2010 nahm das EP eine erste Resolution zur Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2013 an. Schon früh machte es damit klar, dass es die Kohäsionspolitik vor externen Angriffen schützen werde (Europäisches Parlament 2010e).

Während er die Kohäsionspolitik nach außen verteidigte, setzt sich der Regi-Ausschuss in den politischen Auseinandersetzungen innerhalb der Cohesion Policy Community für eine stärkere supranationale Kontrolle über die Verwaltung der ESI-Fonds ein. Zwischen Oktober 2011 und Juni 2012 erarbeitete der Regi-Ausschuss fünf Berichte zu grundlegenden Problembezügen der Kohäsionspolitik. Davon beschäftigte sich insbesondere der Bericht von Markus Pieper über den 5. Kohäsionsbericht mit der grundlegenden Strategie der Kohäsionspolitik nach 2013 (Europäisches Parlament 2011e). Die ESI-Fonds dürften, so der Bericht, nicht als bloßes Werkzeug anderer Politikbereiche betrachtet werden. Ihr vorrangiges Ziel der sozialen, ökonomischen und territorialen Kohäsion solle ihr primärer Fokus bleiben (Europäisches Parlament 2011e, 10). Ebenso machte der Bericht klar, dass der europäische Mehrwert der Kohäsionspolitik künftig zu steigern sei. Der Regi-Ausschuss unterstützte den Vorschlag der Kommission, die ESI-Fonds an ex-ante-Konditionalitäten zu binden und auf diese Weise die Umsetzung von EU-Recht sowie gemeinsame politische Prioritäten zu stärken (Europäisches Parlament

2011b). Die Berichte des Regi-Ausschusses wurden im Juni 2012 vom Plenum angenommen. Seine Position als Verteidiger der Interessen einer supranationalen Cohesion Policy Community festigte das EP damit für den weiteren Verlauf der legislativen Vorbereitungen.

Die makroökonomische Konditionalität traf im EP dagegen auf eine breite Ablehnung. Parallel zu den Treffen der Van Rompuy Task Force (vgl. Kapitel 6.2) drangen im Mai und Juni des Jahres 2010 erstmals die Überlegungen zu diesem Mechanismus in den Regi-Ausschuss vor (Europäisches Parlament 2010a). Direkt wurde der Vorschlag kontrovers diskutiert. In einer Entschließung für den MFR 2014-2020 vom 8. Juni 2011 warnte das EP offiziell davor, „die Mittel des Kohäsionsfonds irgendeiner Art von Sanktionen im Rahmen einer makroökonomischen Konditionalität in Verbindung mit dem Wachstums- und Stabilitätspakt zu unterwerfen, da dies gegen die Zielvorgaben gerichtet wäre, die mit der Kohäsionspolitik verfolgt werden sollen“ (Europäisches Parlament 2011a, 75.). Die Skepsis beschränkte sich aber in erster Linie auf die finanziellen Sanktionsmöglichkeiten für die Haushaltsregeln aus dem SWP. Eine inhaltliche Verbindung zwischen Kohäsionspolitik und wirtschaftspolitischer Koordinierung wurde nicht grundlegend abgelehnt³³.

In Bezug auf den Suspendierungsstrang der makroökonomischen Konditionalität setzte das EP in seiner Verhandlungsposition auf eine vollständige Streichung von Artikel 21 (entspricht Artikel 23 im finalen Gesetzestext) und stellt somit eine Maximalforderung auf (Ausschuss für Regionale Entwicklung 2011). Doch wie lässt sich diese konsensuale Ablehnung gegenüber der Mittelsuspendierungen durch die makroökonomische Konditionalität in den Reihen der MdEPs erklären? Sowohl in der Kommission als auch im Rat hatte der Vorschlag noch scharfe interne Differenzen hervorgerufen. Die eindeutige Stellung des EPs überrascht, zumal die Berichterstatterin und der Berichterstatter für die Gemeinsamen Bestimmungen aus Deutschland bzw. aus den Niederlanden stammten.

³³ Der erste Strang der makroökonomischen Konditionalität sieht eine stärkere Berücksichtigung der politischen Prioritäten aus dem Europäischen Semester bei der Programmierung der ESI-Fonds vor. Der zweite Strang bezieht sich auf die Einhaltung der Defizit- und Schuldenregeln aus dem SWP (vgl. Kapitel 6). Das EP weist eine grundsätzliche Bereitschaft auf, die Kohäsionspolitik über den ersten Strang stärker auf die wirtschaftspolitischen Empfehlungen abzustimmen (Interview XXIX). Eine solche Verbindung solle aber nicht dazu führen, dass die Kohäsionspolitik an Prioritäten geknüpft werde, die außerhalb des Wirkungsbereiches der EU-Strukturprogramme liegen (Ausschuss für Regionale Entwicklung 2011, 93). Statt den von der Kommission geforderten CSRs sollten daher die Nationalen Reformprogramme als Referenzpunkt für die Partnerschaftsvereinbarungen herangezogen werden (Europäisches Parlament 2014, 28-29).

Konfliktlinien im Europäischen Parlament

Die Position des EPs wird von einer dreidimensionalen Konfliktstruktur geprägt. An die Oberfläche trat diese vor allem während der internen und ausschussübergreifenden Erarbeitung des Verhandlungsmandats für den Regi-Ausschuss zwischen Oktober 2011 und der Abstimmung im Plenum am 11. Juli 2012 (Hübner 2016, 148). Das EP stimmte jedoch nicht isoliert über die makroökonomische Konditionalität ab. Als Bestandteil der Gemeinsamen Bestimmung ist die Streichung von Artikel 23 nur ein Aspekt aus einem komplexen Paket³⁴. Die Abstimmung des Plenums erlaubt folglich keine direkten Rückschlüsse auf den Einzelaspekt der makroökonomischen Konditionalität. Die in dieser Arbeit identifizierten Konfliktlinien basieren stattdessen auf einer Analyse der Deliberationen in den Sitzungen des Regi-Ausschusses und im Plenum sowie von relevanten Dokumenten, Positionspapieren und Experten- und Expertinneninterviews.

Wie in Abbildung 9 dargestellt, wird die Position der MdEPs gegenüber der makroökonomischen Konditionalität von der Parteiengruppe, der Nationalität sowie der Ausschusszugehörigkeit beeinflusst. Die Literatur über das EP hat sich bereits intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, inwiefern das Verhalten der MdEPs von den nationalen Interessen oder von transnationalen Parteigruppen geprägt wird. Verschiedene Studien zeigen eine hohe Kohäsion innerhalb der europäischen Parteiengruppen und deuten somit auf den Vorrang der supranationalen Parteiengruppe vor nationalen Interessen (Bowler und McElroy 2015; Hix, Noury und Roland 2005; Yordanova und Mühlböck 2015). Die frühe Literatur über das Wahlverhalten der MdEPs im EP schreibt dem traditionellen Rechts-Links-Konflikt eine hervorgehobene Bedeutung bei der Positionsbildung des EPs zu (Hix, Noury und Roland 2006; Marks, Wilson und Ray 2002). Daneben weisen jüngere Studien auf die wachsende kulturelle Konfliktlinie zwischen pro- und antitransnationalen Wertvorstellungen hin (Hix, Noury und Roland 2018; Marks et al. 2017; Noury und Roland 2020). Andere Autoren und Autorinnen machen darauf aufmerksam, dass der Einfluss der supranationalen Parteiinteressen von der Salienz des Verhandlungsgegenstandes abhängt. Wenn nationale Interessen von hoher politischer Salienz bedroht sind,

³⁴ Insgesamt erreichten den Regi-Ausschuss 3096 Änderungsanträge für das gesamte Regelwerk. Eine weite Spannbreite an Themen wie unter anderem die Rechte von Menschen mit Behinderungen, thematische Konzentration oder Kontroll- und Vereinfachungsmechanismus waren darin enthalten (Europäisches Parlament 2012e, 15:35-15:46). Das Verhandlungsmandat für den Regi-Ausschuss umfasste schließlich 304 Änderungsanträgen (Hübner 2016). Kompromissanträge behandelten die Berichterstatter und Berichterstatterinnen dabei als Pakete, um die Übersichtlichkeit zu wahren (Europäisches Parlament 2012e).

weichen MdEPs eher von der supranationalen Parteilinie ab und folgen stattdessen der Linie der Mitgliedsstaaten (Costello und Thomson 2016; Faas 2003).

In den Verhandlungen um die makroökonomische Konditionalität standen ebenfalls nationale Interessen mit einer hohen politischen Sichtbarkeit auf dem Spiel, sodass die Konfliktlinie zwischen rechten und linken Parteigruppen durch nationale Interessen abgemildert wurde. So gelang es den supranationalen Fraktionen des rechten und linken Spektrums in unterschiedlichem Maße Kohäsion innerhalb der eigenen Fraktionen herzustellen.

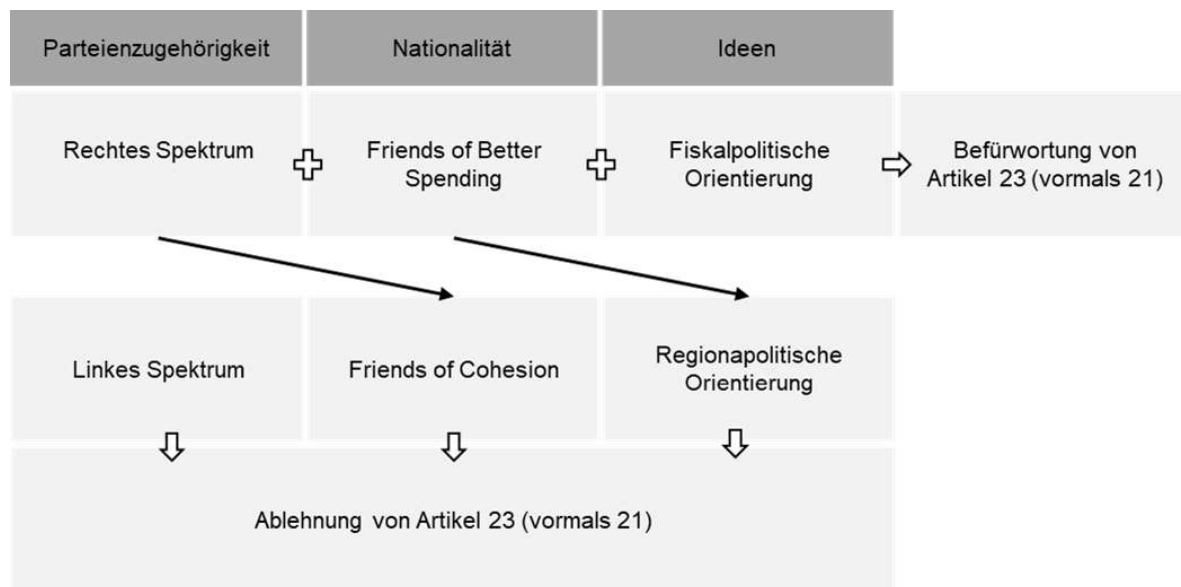


Abbildung 9: Die dreidimensionale Konfliktstruktur im EP, eigene Darstellung

Früh formierte sich in den linken Fraktionen Widerstand gegenüber dem vorgeschlagenen Mechanismus. Parteien des linken Spektrums, also die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE), die Europäische Grüne Partei (EGP) und die Europäische Linke (EL), bildeten einen einheitlichen Standpunkt gegen die makroökonomische Konditionalität. Insbesondere die Vertreter und Vertreterinnen der SPE im Regi-Ausschuss lenkten wiederholt einen kritischen Blick auf diesen Verhandlungsgegenstand und nutzten Aussprachen und Anhörungen mit Kommission und Rat, um die Streichung des entsprechenden Artikels zu verlangen (Europäisches Parlament 2011b). Die EL sowie die EGP teilten diesen Standpunkt und mobilisierten ihre Mitglieder ebenfalls einheitlich gegen die makroökonomische Konditionalität. Im linken Parteienspektrum wurde diese Position sowohl von MdEPs aus nördlichen Gläubigerstaaten als auch von südlichen und östlichen Nettoempfängern geteilt. Obwohl die makroökonomische Konditionalität für die Bundesregierung eine Kernforderung in den MFR-Verhandlungen

darstellte, zeigten die deutschen MdEPs der linken Parteien eine klare Ablehnung gegen dieses Instrument.

Faas (2003) erklärt, dass eine Bindung an nationale Prioritäten und Parteien vor allem bei MdEPs aus Regierungsparteien sowie bei nationalen Systemen mit zentralisierter Kandidaten- und Kandidatinnenaufstellung auftritt. Insbesondere der letzte Punkt ist für die Position der deutschen MdEPs entscheidend. In Deutschland werden die Kandidaten und Kandidatinnen in regionalen Wahlkreisen gewählt. Die deutschen MdEPs der politischen Linken übernahmen daher die kritische Perspektive regionaler Mittelempfänger und boten ihr im politischen Entscheidungsprozess eine Plattform. So bezieht sich die Ablehnung der makroökonomischen Konditionalität nicht primär auf die Frage der strengeren Überwachung der Haushalts- und Defizitregeln. Europaabgeordnete der SPD bekräftigten beispielsweise die generelle Forderung nach einer strengeren Haushaltsüberwachung (Europäisches Parlament 2012g) und folgten damit der übergeordneten Parteilinie (Bremer und McDaniel 2019, 450). Die MdEPs wandten sich stattdessen vor allem gegen die Indienstnahme der ESI-Fonds für fremde Politikinhalt und mögliche negative Folgen bei der Durchführung der Kohäsionsprogramme. Die Bindung an die Position der Bundesregierung wurde zudem durch die Tatsache geschwächt, dass sich die SPD zwischen den Jahren 2009 und 2013 in der Opposition befand. Zusammenfassend kann die Zugehörigkeit zum linken Parteienspektrum als eine hinreichende Bedingung zur Ablehnung der makroökonomischen Konditionalität verstanden werden.

Die Parteien des rechten Spektrums bildeten hingegen keine interne Kohäsion aus. So stellte die Mitgliedschaft in einer rechten Fraktion zwar ein notwendiges Kriterium, aber keine hinreichende Bedingung zur Zustimmung der makroökonomischen Konditionalität dar. Konservative und liberale Parteien verfolgten eine Linie der Fiskalkonsolidierung, sodass MdEPs aus diesen Gruppen stärker an finanzpolitische Erwägungen gebunden waren. Der konservativen EVP sowie der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) gelang es im Gegensatz zu den Parteien des linken Spektrums aber nicht, eine innere Kohäsion zu generieren. Innerhalb der Fraktionen divergierten die Positionen der MdEPs entlang nationaler Interessen. Konservative und liberale MdEPs aus Empfängerstaaten ordneten ihre fiskalkonservativen Orientierungen den finanziellen nationalen Interessen unter. Sie äußerten in den Sitzungen des Regi-Ausschusses eine ablehnende Haltung gegenüber der makroökonomischen Konditionalität. Das lettische Vorstandsmitglied der ALDE-Fraktion, Ivars Goodmanis, trug etwa die komplette Streichung des Artikels 21 mit. Er wies den Regi-Ausschuss aber auch darauf hin, dass seine Gruppe in dieser Frage geteilt sei (Europäisches Parlament 2012g, 9:48-9:59). Auch Mitglieder der EVP aus Empfängerstaaten nutzten die Ausschusssitzungen, um gegen die

makroökonomische Konditionalität zu mobilisieren (Interview XXVIII). Da die fiskalkonservative Parteilinie mit zentralen nationalen Interessen der Mittelempfänger kollidierte, konnten die Parteien des rechten Spektrums keine interne Kohäsion sicherstellen. Die Herkunft aus einem Empfängerland kann folglich ebenfalls als hinreichende Bedingung für die Ablehnung der makroökonomischen Konditionalität verstanden werden.

Selbst unter den konservativen und liberalen MdEPs aus nördlichen Gläubigerstaaten fanden sich weitere kritische Stimmen gegenüber dem neuen Instrument. Diese entsprangen der politikfeldspezifischen Perspektive der Kohäsionspolitiker und -politikerinnen im Regi-Ausschuss. Wie oben beschrieben, fand der Entscheidungsprozess im EP in erster Linie in diesem Ausschuss statt. Den Mitgliedern des sektoralen Ausschusses und insbesondere den Berichterstattern und Berichterstatterinnen kommt eine wichtige Rolle bei der Meinungsbildung der politischen Gruppe zu. Sie vermitteln Informationen und werben bei ihren Fraktionsmitgliedern für ihre Positionen (Ringe 2010; Roger und Winzen 2015; Thierse 2019). Da die Mitglieder des Regi-Ausschusses sich auf die Kohäsionspolitik spezialisiert haben, weisen sie politikfeldspezifische Interessen an der Bewahrung der eigenen Domäne auf. Auch einige konservative MdEPs aus nördlichen Gläubigerstaaten haben eine starke Bindung an die sektoralen Wertvorstellungen. Sie betrachteten die makroökonomische Konditionalität kritisch, da sie den traditionellen Zielen der Kohäsionspolitik zu wider läuft und verfolgten eine Abschwächung der Anwendungsmodalitäten (Europäisches Parlament 2011d, 17:04-17:10). Auch wenn die Kritik weniger deutlich ausfiel, verwehrten einflussreiche Agenten ihre Zustimmung zu diesem Reformvorschlag. Die ideelle Ausrichtung der MdEPs zeigte folglich eine wichtige Wirkung bei der individuellen Präferenzformierung im EP. So ist die Bindung an sektorale Ideen eine hinreichende Bedingung für die Ablehnung der makroökonomischen Konditionalität (Interview XXIX).

Unter den MdEPs aus den nördlichen Gläubigerstaaten und dem konservativen und liberalen Parteienspektrum befanden sich aber auch Unterstützer und Unterstützerinnen der Verbindung der Kohäsionspolitik zum SWP. Diese richteten ihr Verhalten weniger an den politikfeldspezifischen Wertvorstellungen aus als an den übergeordneten fiskalkonservativen Zielen ihrer nationalen Regierungen. Insbesondere deutsche und französische Konservative wandten sich im Regi-Ausschuss gegen die überwiegend negative Stimmung gegenüber der makroökonomischen Konditionalität und verteidigten die Notwendigkeit neuer Sanktionsinstrumente (Europäisches Parlament 2012g). Ihre Haltung entspringt folglich den nationalen wirtschaftspolitischen Interessen. Im Vergleich zu den deutlichen Forderungen nach einer vollständigen Streichung von Artikel 21 seitens der politischen Linken rückten sie diesen Aspekt aber weniger stark in den Mittelpunkt. Nur wenige Befürworter und Befürworterinnen der

makroökonomischen Konditionalität meldeten sich regelmäßig zu Wort. Einzelne Europaabgeordnete der CDU warben bei den Mitgliedern des Regi-Ausschusses zwar für die Zustimmung zu makroökonomischen Konditionalität, wollten sie aber „auch nicht als grundsätzliches Instrument nun da besonders hervorheben“ (Europäisches Parlament 2010d, 10:52-10:54). Die mangelnde Kohäsion innerhalb der eigenen politischen Fraktion sowie die überwiegend negative Wahrnehmung des Reformvorschlags auf der Ebene der regionalen und lokalen MittelempfängerInnen bremsen den politischen Aktivismus der konservativen und liberalen Befürworter im EP aus.

Auf der Basis einer breiten Mehrheit sahen die Berichterstatterin und der Berichterstatter schließlich eine vollständige Streichung des Artikels 21 für das Verhandlungsmandat vor. Dieser Punkt sei „einer der einfachsten Änderungsanträge gewesen“ (Europäisches Parlament 2012g). Die Maximalposition gewann bei der Abstimmung im Plenum die Mehrheit des EPs. Insgesamt lässt sich der breite Konsens unter den MdEPs zur Streichung des Artikels 21 auf eine dreidimensionale Konfliktstruktur zurückführen (siehe Abbildung 9). Parteizugehörigkeit, Nationalität und Ideen beeinflussten die Einstellungen der zuständigen MdEPs. Die linken Parteien lehnten die makroökonomische Konditionalität einheitlich ab. Rechte Parteien waren hingegen gespalten. MdEPs, die aus Empfängerländern stammen, widersprachen ebenfalls dem neuen Instrument. Konservative und liberale MdEPs aus Nettozahlerstaaten neigten eher zu einer positiven Haltung. Eine ideelle Ausrichtung an politikfeldspezifischen Wertvorstellungen schränkte die Unterstützung in dieser Gruppe jedoch ein. Folglich fanden sich im EP nur wenige Befürworter und Befürworterinnen für die makroökonomische Konditionalität. Mit einer Mehrheit im Rücken konnten die Berichterstatterin und der Berichterstatter eine Maximalforderung zur Streichung des Artikels 21 durchsetzen und im Verhandlungsmandat fixieren. In den Verhandlungen mit dem Rat wurde aber schnell deutlich, dass sich diese radikale Position nicht durchsetzen ließ. Im nachfolgenden Abschnitt wird die strategische Interaktion zwischen Rat und EP dargestellt.

7.2 Das Spiel gegen die Zeit

Das EP agierte in den Verhandlungen für die Förderperiode 2014-2020 unter der Federführung des Regi-Ausschusses zum ersten Mal als gleichberechtigter Co-Gesetzgeber (Pucher et al. 2019, 17-18). Zuvor räumte der Vertrag von Maastricht dem EP lediglich ein Veto-Recht für die Gemeinsamen Bestimmungen ein³⁵. Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Jahr

³⁵ Nur bei den fonds-spezifischen Verordnungen für den KF, den ERDF und den ESF hatte das EP seit dem Vertrag von Amsterdam über Co-gesetzgeberische Kompetenzen verfügt. Unter dem ordentlichen

2009 wurden die Gemeinsamen Bestimmungen erstmals unter dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet. Diese Rolle verlangte dem EP intensivierte Bemühungen ab, die neuen Kompetenzen gegenüber dem Rat zu verteidigen. In den folgenden zwei Abschnitten werden die Strategien des EPs dargelegt.

Zwischen Juli 2012 und November 2013 verhandelten Rat und EP mit der Vermittlung der Kommission in insgesamt über 70 Trilogen die Gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds (Europäisches Parlament 2014, 153; Hübner 2016, 149). Die Komplexität des Gesetzespaketes wird deutlich, wenn man diese Anzahl mit dem allgemeinen Durchschnitt von 2,9 Trilogen pro Verfahren vergleicht (Brandsma 2015, 310). Die Frage der makroökonomischen Konditionalität stellte den zentralen Streitpunkt zwischen den gesetzgebenden Organen dar, der das gesamte Gesetzespaket sowie den MFR bis zur letzten achteinhalbstündigen Sitzung in Straßburg zu kippen drohte. Das Verhandlungsteam des EPs beharrte auf die vollständige Streichung des Artikels 21, während die Präsidentschaften des Rats keine Bereitschaft zeigten, die Paketlösung für den MFR erneut zu öffnen und von der makroökonomischen Konditionalität abzuweichen. Eine Einigung zwischen diesen beiden Maximalposition erscheint zunächst unwahrscheinlich, da das EP die Rolle eines Veto-Spielers einnimmt und die Reform blockieren kann. In diesem Abschnitt werde ich zeigen, dass das strategische Handeln der beteiligten Akteure maßgeblich durch das institutionelle Setting des Gesetzgebungsverfahrens beeinträchtigt wird (Scharpf 1997, 39). Das drohende finanzielle und regulative Vakuum bei einer verzögerten Einigung erhöhte den Druck zu einem zeitnahen Abschluss. Das EP verhandelte somit nicht nur gegen den Rat, sondern auch gegen die Zeit.

Rückfalloptionen

Der zeitliche Rahmen stellt ein besonderes Merkmal für die Gesetzgebungsverfahren der finanziellen und sektoralen Dossiers der einzelnen Förderperioden der EU dar. Die bis dato geltenden Regelungen für die Kohäsionspolitik verloren mit dem Ablauf der Förderperiode 2007-2013 ihre Gültigkeit. Die Verhandlungen sind also in einen klaren zeitlichen Horizont eingebettet, denn das vielleicht sichtbarste politische Projekt der EU – der gemeinsame Haushalt – kann ohne eine neue Einigung für die bevorstehende Förderperiode nicht ohne erhebliche Beeinträchtigungen abgewickelt werden. Die Rückfalloption bei einem Scheitern des MFR und

Gesetzgebungsverfahren gewann es diese Befugnisse nun auch für das übergeordnete Regelwerk für die ESI-Fonds.

der sektoralen Verhandlungen entsprach deshalb nicht dem Status quo. Sie war gleichbedeutend mit einer Blockade des MFRs bzw. der sektoralen Programme.

Der zeitliche Horizont der MFR-Verhandlungen begründet sich in den rechtlichen Rahmenbedingungen des EU-Haushalts. Seit dem Vertrag von Lissabon wird bei einer verspäteten Einigung zum EU-Haushalt ein Sonderhaushalt aktiviert, nach dem die Ausgaben für das vorherige Jahr auf das laufende Jahr übertragen werden (Benedetto 2017, 10). Einer Blockade der EU-Mittel soll so entgegengewirkt werden. Für die Kohäsionspolitik können negative Effekte aber auch durch jährliche Sonderhaushalte nicht verhindert werden. Sowohl die Erstellung der Partnerschaftsvereinbarungen und der operationellen Programme als auch die Planungssicherheit über die mehrjährige Förderperiode macht einen verbindlichen rechtlichen Rahmen erforderlich. Ein provisorisches jährliches Budget bietet hier keine ausreichende Grundlage für die Abwicklung der ESI-Fonds. Da die Mittelempfangenden bereits vor dem Ende der laufenden Periode mit der strategischen Planung für die kommende Laufzeit beginnen, sind sie an einer Einigung interessiert, die dem Beginn der neuen Förderperiode um einige Monate vorausgeht (Europäisches Parlament 2012c, 10:47-11:00). Etwaige Verspätungen können die effektive Mittelverwendung und die Planungssicherheit nachhaltig beeinträchtigen. Die Blockade der sektoralen Verhandlungen ist für die Co-Gesetzgeber folglich mit sehr hohen Kosten verbunden (Boda 15.12.2014). Der zeitliche Rahmen der Verhandlungen strukturierte das strategische Handeln von EP und Rat maßgeblich, denn eine zeitnahe Einigung über das Regelwerk erfüllte für die Co-Gesetzgeber den Selbstzweck, das Fortbestehen der ESI-Fonds sicherzustellen. Die Akteure zielten daher zu Beginn der Trilogie auf eine politische Einigung bis zum Sommer 2013 ab, sodass der Gesetzestext bis zum Herbst auf den Weg gebracht werden konnte (Europäisches Parlament 2013c, 11:05-11:15).

Zu Beginn der Verhandlungen sind die Machtressourcen des EPs gegenüber dem Rat eingeschränkt. Der Europäische Rat begrenzte mit seiner Paketlösung zur makroökonomischen Konditionalität den Verhandlungsspielraum der Minister und Ministerinnen sowie des EPs maßgeblich (vgl. Kapitel 4). So hatten die Staats- und Regierungschefs und -chefinnen den Verhandlungsgegenstand der makroökonomischen Konditionalität in die Verhandlungsbox³⁶ für den MFR verschoben und so aus den sektoralen Verhandlungen herausgelöst. Die Verhandlungsposition des Rates legten sie so von oben herab fest und schränkten dabei den Handlungsspielraum für eine Kompromissuche mit dem EP deutlich ein. Der Regi-Ausschuss

³⁶ Wie in Kapitel 6 dargelegt handelt es sich bei der Verhandlungsbox um ein strategisches Dokument, das verschiedene Optionen für die Gegenstände der MFR-Verhandlungen unterbreitet.

kritisierte die Strategie des Rates scharf. Er warf ihm vor, das Mitentscheidungsrecht des EPs systematisch zu unterlaufen (Europäisches Parlament 2012c), denn nur in den sektoralen Verhandlungen verfügt es über die Kompetenzen eines gleichberechtigten Co-Gesetzgebers. Die Einigung zum MFR – und damit auch zur makroökonomischen Konditionalität - kann das EP dagegen lediglich annehmen oder blockieren. Die Rückfalloption bei einer Blockade der makroökonomischen Konditionalität entspricht daher nicht dem Status Quo, sondern einer Blockade des EU-Haushaltes. Diese Rückfalloption trieb die Kosten eines Vetos seitens des EPs in die Höhe.

Aus der zeitlichen Begrenzung ergaben sich für die Akteure aber nicht nur Handlungsrestriktionen, sondern auch Machtressourcen. Grundsätzlich teilten EP und Rat ein gemeinsames Interesse an der schnellen Einigung für den MFR und die Gemeinsamen Bestimmungen. Aber die Präferenzintensität für eine Einigung war zwischen EP und Rat in den Haushaltsverhandlungen einerseits und den regulativen Verhandlungen andererseits unterschiedlich ausgeprägt. Die MdEPs sind aufgrund der direkten Verbindung zu den Mittelempfängenden aus ihrer Heimatregion dem politischen Druck für eine zeitnahe Verabschiedung der sektoralen Verordnungen besonders stark ausgesetzt. Aufgrund ihrer eingeschränkten gesetzgeberischen Kompetenzen in den Haushaltsverhandlungen stehen sie in der finanziellen Arena dagegen weniger in der Verantwortung. Im Rat dominieren die materiellen Interessen der Mitgliedsstaaten bezüglich der Verteilung des EU-Haushaltes über die sektoralen Erwägungen (Europäisches Parlament 2013g, 16:05-16:09). Diese leicht unterschiedlich akzentuierte Präferenzordnung zwischen Rat und EP bietet den beiden Akteuren die Möglichkeit zu strategischen Blockaden. In den parallel laufenden Verhandlungen können die Akteure in der Arena mit einer untergeordneten Präferenzintensität ihre Zustimmung verweigern, um ihre Interessen in der anderen Arena durchzusetzen. Diese Strategie kann auch als linked-arena Veto bezeichnet werden (Héritier 2007, 77). Obwohl die Verfahren rechtlich autonom sind, umspannt die strategische Interaktion somit beide Arenen.

Vor diesem Hintergrund beriefen sich einige MdEPs auf den jährlichen Notfallhaushalt und zogen die Strategie in Betracht, den reduzierten MFR zu blockieren und die neuen Verordnungen für die ESI-Fonds auf der Basis des replizierten Haushaltes zu implementieren. Die Vorsitzende des Regi-Ausschusses machte aber deutlich, dass eine Einigung für die Gemeinsamen Bestimmungen kaum ohne eine Einigung zum MFR möglich sei (Europäisches Parlament 2012c, 10:47-11:00). Auch wenn die finanziellen Aspekte nicht in der regulativen Arena behandelt werden, liegt ohne ihre abschließende Klärung auch auf der sektoralen Ebene kein vollständiger

Gesetzestext vor. In dem Regelwerk der ESI-Fonds sind schließlich Inhalte wie etwa Ausgabenobergrenzen oder Verteilungsschlüssel enthalten, die im Rahmen des MFRs ausgehandelt werden. Während der Verhandlungen werden diese Aspekte aus dem Gesetzestext ausgeklammert und später entsprechend der Einigung auf der übergeordneten Ebene eingefügt. Für den Abschluss der regulativen Verhandlungen war folglich auch der Abschluss der Haushaltsverhandlungen notwendig. Die Strategie einer MFR-Blockade war vor diesen rechtlichen Erwägungen für das EP vorerst hinfällig, wäre sie doch gleichbedeutend mit einer Blockade der Kohäsionspolitik (Europäisches Parlament 2012c, 10:47-11:00).

Die zeitliche Dimension

Der Zeitdruck, der auf den Verhandlungen über die makroökonomische Konditionalität lasten würde, hing auch maßgeblich vom Fortschritt bei den voranstehenden thematischen Blöcken ab. Vor allem für das Verhandlungsteam des EPs galt es einen hohen Zeitdruck bei den Verhandlungen um die makroökonomische Konditionalität zu vermeiden. Eine Streichung oder zumindest eine Abmilderung des Kommissionsvorschlages zu Artikel 21 setzte schließlich eine intensive Verhandlungsarbeit mit dem Rat voraus. Dessen Position war hingegen durch den Gesetzesentwurf der Kommission weitestgehend abgebildet. Ein hoher Zeitdruck würde sich eher zu seinen Gunsten auswirken, je näher der Beginn der Förderperiode 2014-2020 käme, desto kostspieliger würde es für das EP die Entwürfe der Kommission und des Rates bezüglich der makroökonomischen Konditionalitäten anzuzweifeln und so eine Einigung hinauszuzögern. Nach der Schattenberichterstatteerin der Grünen wussten die MdEPs genau, dass sie „in ein Riesendilemma kommen, wenn wir nicht im Grunde genommen im September ein Beschluss im Plenum haben“ (Europäisches Parlament 2013e, 11:43-11:53).

Insgesamt waren die Verhandlungen zwischen Rat und EP in 19 thematische Blöcke unterteilt (Europäisches Parlament 2014). Tabelle 7 bildet diese ab und liefert somit einen Überblick über den gesamten Inhalt der Verhandlungen. Die Trilogverhandlungen begannen im Juli 2012. Das EP wurde durch die Berichterstattenden und Schattenberichterstattenden aus dem Regi-Ausschuss sowie durch Vertreter und Vertreterinnen des EMPL-Ausschusses repräsentiert. Der Rat verhandelte zunächst unter der zyprischen, dann unter der irischen und schließlich unter der litauischen Präsidentschaft. Für die Kommission übernahm DG REGIO die Rolle des chef de files. Aber auch DG EMPL, DG BUDG, DG MARE, DG AGRI und DG ECFIN beteiligten sich an den für sie relevanten Sitzungen (Europäisches Parlament 2014). Die kontroversen Verhandlungsgegenstände sollten erst nach einer Einigung zu den weniger umstrittenen thematischen Blöcken behandelt werden. Der zentrale Streitpunkt der makroökonomischen

Konditionalität wurde daher auf das Ende der Verhandlungen gelegt. Das Risiko einer frühen Blockade der Verhandlungen sollte so minimiert werden.

Thematischer Block		Relevante Artikel (EU 1303/2013)
1	Strategischer Ansatz und Programmierung	1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 14, 15, 16, 26, 27, 29, 30, 96, 104, 105, 106, 107, 108, 109
2	Thematische Konzentrierung	9, 18, 92, 98
3	Gemeinsamer Strategischer Rahmen	10, 11, 12, Anhang I
4	Territoriale Entwicklung	32, 33, 34, 35, 99, 36
5	Ex-ante-Konditionalität	2(33), 19, Anhang X
6	Leistungsrahmen	21, 22, Anhang I
7	Monitoring und Evaluation	47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 110, 111, 112, 113, 114
8	Technische Hilfe	58, 59, 118, 119
9	Management und Kontrolle	2(9), 2(16), 2(18), 72, 74, 75, 122, 123, 125, 126, 127, 128
10	Finanzinstrumente	2(13), 2(23), 2(30), 31, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46
11	Förderberechtigung	2(10), 2(14), 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 148
12	Indikatoren, Informationen und Kommunikation	115, 116, 117, Anhang XI
13	Großprojekte	100, 101, 102
14	Einnahmegenerierende Operationen, Public-Private Partnerships	2(29), 61, 65, Anhang V
15	Finanzverwaltung	2(5), 2(8), 2(18), 2(22), 2(29), 2(30), 2(36), 2(38), 2(39), 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147
16	Finanzielle Angelegenheiten	20, 24, 60, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 120, 121, 134, 136, Anhang II, Anhang VII, Anhang VIII
17	Makroökonomische Konditionalität	23
18	Übergangs- und Schlussbestimmungen	149, 150, 151, 152, 153, 154
19	Ausstehende Bestimmungen	Ausstehende Angelegenheiten aus anderen thematischen Blöcken

Tabelle 7: Übersicht über die thematischen Blöcke der Strukturfondsreform von 2013, Quelle: (Europäisches Parlament 2014, Anhang 5)

Die ersten 6 Trilogie mit der zyprischen Ratspräsidentschaft charakterisierten die MdEPs allerdings als „verdammt schwierig“ (Europäisches Parlament 2012d, 11:16-11:26). So zeigte die Präsidentschaft zunächst nur wenig Kompromissbereitschaft. In seiner neuen Rolle als Co-Gesetzgeber musste sich das EP erst gegenüber dem Rat etablieren, dessen Position im internen Entscheidungsprozess zwischen den Mitgliedsstaaten fest zusammengeschnürt worden war. Darüber hinaus stand eine Einigung zum MFR in der zweiten Jahreshälfte 2012 noch aus, sodass noch eine große Ungewissheit über die finanzielle Ausstattung der Kohäsionspolitik herrschte. Die MdEPs fühlten sich daher vom Rat zeitlich unter Druck gesetzt:

„[...] denn so wie mir das jetzt erscheint, ist die Strategie beim Rat klar: Man spielt auf Zeit, um die Verhandlungen irgendwo dann ins Leere laufen zu lassen, um dann mit dem Zeitaspekt zu kommen und zu sagen: Freunde, nun müssen wir schnell beschließen. Entweder ihr macht mit oder aber ihr seid schuld daran, dass es nicht zur Umsetzung bei den Strukturfonds [...] kommt.“ (Europäisches Parlament 2012d, 11:38-11:42).

Die zypriotische Präsidentschaft betonte gegenüber dem Regi-Ausschuss hingegen stets ihr verbindliches Engagement für eine zeitnahe Einigung zu den Gemeinsamen Bestimmungen (Europäisches Parlament 2012b, 15:40-15:57).

Die trübe Atmosphäre zwischen den Verhandlungspartnern und -partnerinnen (Europäisches Parlament 2012b, 15:35-15:38), klärte sich nach den ersten 6 Trilogern allmählich auf. Die zypriotische Präsidentschaft neigte sich ab November 2012 langsam dem Ende zu, sodass auch auf der Seite des Rates der Druck, erste Ergebnisse vorzuweisen, zunahm. So gelang es den Verhandlungspartnern und -partnerinnen bis zum Ende des Jahres die ersten thematischen Blöcke zur strategischen Programmierung, dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen sowie der thematischen Konzentration abzuschließen (Europäisches Parlament 2013d, 17:15-17:30)³⁷.

Kurz nach Anlaufen der irischen Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2013 kamen die Staats- und Regierungschefs und -chefinnen zu einer politischen Einigung für den MFR (vgl. Kapitel 4). Ein wichtiger Grundstein für den zeitnahen Abschluss der Verhandlungen war nun gelegt. Zugleich gewann die makroökonomische Konditionalität angesichts der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates nach dem Gipfel vom 7.-8. Februar 2013 eine neue Dringlichkeit für das EP. In diesen Schlussfolgerungen legte der Europäische Rat das Prinzip der makroökonomischen Konditionalität als Bestandteil des neuen MFRs fest und steckte den Verhandlungsspielraum des Rates damit deutlich ab (vgl. Kapitel 6). Der Rat stellte sich geschlossen hinter die Paketlösung zum MFR. Auch vorherige Kritiker und Kritikerinnen der makroökonomischen Konditionalität zeigten keine Bereitschaft, den behutsam austarierten intergouvernementalen Kompromiss in der Auseinandersetzung mit dem EP erneut zu öffnen (Rat der Europäischen Union 2013a, 8:42-8:44). Der Regi-Ausschuss vertrat hingegen die Auffassung, dass die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates lediglich eine politische Leitlinie für den Rat darstellen und somit keinen bindenden Charakter für das EP aufweise. In seiner Resolution zum MFR vom 13. März 2013 bekräftigte das EP, dass regulative Aspekte der ESI-

³⁷ Entgegen den anfänglichen Befürchtungen, erreichte das EP-Verhandlungsteam in einigen zentralen Punkten wichtige Erfolge. Besonders die Annahme des Gemeinsamen Strategischen Rahmens als Anhang der Gemeinsamen Bestimmungen stellte eine wichtige Errungenschaft für das EP dar (Interview XXIX).

Fonds allein dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen. Seine Rolle als Co-Gesetzgeber solle das EP ohne externe Beschränkungen durch den Europäischen Rat ausführen können (Europäisches Parlament 2014).

Die klare Position des EPs geriet durch einen mangelnden Fortschritt bei den sektoralen Verhandlungen allerdings unter Druck. So machte sich in den darauffolgenden Trilogien eine Ernüchterung unter dem Verhandlungsteam des EPs breit. Bis Ende April hatten bereits mehr als 30 Trilogie stattgefunden. Aber 12 thematische Blöcke waren noch offen und in wichtigen Punkten zeichnete sich weiterhin keine Einigung zwischen den Co-Gesetzgebern ab (Europäisches Parlament 2013e). Aufgrund des steigenden Zeitdrucks wollte das EP Bewegung in die Verhandlungen bringen und initiierte Trilogie auf der politischen Ebene. Einen signifikanten Fortschritt erzielten die Institutionen erst in diesen hochrangigen Treffen. Hier konnten die politischen Führungen des Rates und der Kommission flexiblere Lösungen präsentieren. Bis Ende Mai konnten die Co-Gesetzgeber so Einigungen für rund 90 % der Artikel finden (Europäisches Parlament 2013g). Jetzt gelangten die kontroversen Themen auf die Tagesordnung der Verhandlungen. Die Abstimmungen über die konsolidierten Gesetzestexte im Regi-Ausschuss waren aber bereits für Juni und Juli angesetzt. Die zentralen Streitpunkte waren noch offen und wurden in der vollläufigen Abstimmung im Regi-Ausschuss ausgespart (Europäisches Parlament 2014, 17). Das EP blieb somit hinter seinen zeitlichen Zielen zurück und geriet bei den abschließenden Verhandlungen unter einen stärkeren Zugzwang, die Verhandlungen zügig zu beenden.

Das Arena-Linkage-Veto

Um dem politischen Gewicht des Rates unter dem wachsenden Zeitdruck nicht zu erliegen, entschied sich der Parlamentspräsident Martin Schulz gemeinsam mit dem Haushaltsausschuss zu einer strategischen Zurückhaltung seiner Zustimmung zum MFR (Europäisches Parlament 2013f). Obwohl das EP die hohen Kosten einer Blockade des MFR zunächst gefürchtet hatte, verfolgte es so nun die Strategie eines Arena-Linkage-Veto. In einer Resolution vom 2. Juli 2013 definierte das EP mehrere Bedingungen für die Annahme des gemeinsamen Haushaltes. Unter anderem machte das EP klar, dass es dem MFR erst nach einer Einigung für die sektoralen Verhandlungen seine Zustimmung erteilen werde. Auf diese Weise konnten die MdEPs ihre neu gewonnene Rolle als Co-Gesetzgeber gegenüber den starren Positionen des Rates sowie dem sich nähernden Anlaufen der Förderperiode 2014-2020 behaupten.

Indem das EP sein Einverständnis zum MFR von der politischen Einigung zu den sektoralen Verordnungen abhängig machte, erhöhte es die Kosten für die Blockadehaltung des Rates. Ein Scheitern der Haushaltsverhandlungen würde für die nationalen Vertreter und Vertreterinnen im Rat einen erheblichen negativen Widerhall aus den Mitgliedsstaaten erzeugen. Allerdings war die Strategie des EPs auch mit dem Risiko einer kostspieligen Blockade des MFRs verbunden. Von den Verhandlungen des Regi-Ausschusses zu der Frage der makroökonomischen Konditionalität ging nach Ansicht der politischen Führung des EPs das größte Risiko einer anhaltenden Blockade des MFRs aus: „Clearly the eyes are on us on blocking potentially the [MFR]“ (Europäisches Parlament 2013f, 11:13-11-:15). Nun nahm also auch der Druck aus anderen Politikfeldern zu, deren Umsetzung ebenfalls vom MFR abhing. Auch innerhalb des Regi-Ausschusses wurden Forderungen der kleinen Gruppe der konservativen und nordeuropäischen Befürworter der makroökonomischen Konditionalität nach einem Einlenken allmählich lauter (Pieper 2013). Von einer raschen Einigung zur makroökonomischen Konditionalität hingen nun nicht mehr nur die sektoralen Bestimmungen für die Kohäsionspolitik ab, sondern der gesamte EU-Haushalt.

Ein Jahr an Trilogverhandlungen lag bereits hinter ihnen, als die Co-Gesetzgeber den letzten und kontroversesten thematischen Block zur makroökonomischen Konditionalität im September 2013 öffneten. Die Maximalposition des EPs der vollständigen Streichung der makroökonomischen Konditionalität konnte das EP aufgrund des anhaltenden einstimmigen Widerstandes des Rates und der kostspieligen Rückfalloption nicht mehr vertreten. Ein Veto würde den gesamten EU-Haushalt gefährden und schwerwiegende Verzögerungen in der Programmierung für die kommende Förderperiode verursachen. Auch der Rat musste sich unter dem anwachsenden Zeitdruck auf das EP hinzubewegen. Die Strategie des Verhandlungsteams des EPs zielte nun darauf ab, den Mechanismus abzuschwächen, während der Rat die zentralen Eckpfeiler bewahren wollte. In dem nachfolgenden Abschnitt wird die abschließende Einigung zur makroökonomischen Konditionalität zwischen Rat und EP dargestellt.

7.3 Ein informelles Einverständnis

Als Rat, EP und Kommission nach der Sommerpause 2013 für die letzten Trilogverhandlungen zusammenkamen, hing sowohl das Ergebnis der bisherigen Verhandlungen als auch die Paketlösung zum MFR von einer baldigen Einigung zur makroökonomischen Konditionalität ab. Doch die Lösung des Konflikts stellte die EU-Institutionen vor eine große Herausforderung. Der Rat wollte die makroökonomische Konditionalität mit einem deutlich stärkeren Biss ausstatten. Das EP wollte die Anwendungsmodalitäten der makroökonomischen Konditionalitäten

hingegen abschwächen. In dem nachfolgenden Abschnitt wird die strategische Interaktion bei der Kompromissuche der beiden EU-Institutionen dargelegt. Dabei wird aufgezeigt, dass die politische Einigung auf einem informellen Einverständnis beruht. Auf einer formalen Ebene wurde das Instrument punktuell abgeschwächt. Die wichtigsten Elemente aus dem Kommissionsvorschlag und dem Verhandlungsmandat des Rates blieben allerdings bestehen. In der deliberativen Auseinandersetzung zwischen Kommission, Rat und EP setzte sich unter dem EP-Verhandlungsteam aber zudem die Erkenntnis durch, dass es sich bei dem Mechanismus um ein symbolisches Instrument handelt, das nicht zur praktischen Anwendung vorgesehen ist. Neben den formalen Errungenschaften der beiden Seiten basiert der finale Kompromiss auch auf diesem geteilten informellen Einverständnis.

Die abweichenden Standpunkte von Rat und EP zur makroökonomischen Konditionalität machten sich in den Trilog-Sitzungen im September 2013 deutlich bemerkbar. Aufgrund der hohen Salienz des Verhandlungsgegenstandes fanden die Verhandlungen nun auf der politischen Ebene statt (Rat der Europäischen Union 2013f). Auch wenn das EP nicht mehr länger auf die vollständige Streichung der makroökonomischen Konditionalität beharrte, sah sein Verhandlungsteam deutliche Änderungen dieses Instruments im Vergleich zum Mandat des Rates vor. Wenn die makroökonomische Konditionalität beibehalten werden sollte, müssten zumindest weitere Schutzklauseln und Verfahrensgarantien sichergestellt werden (Rat der Europäischen Union 2013f). Der Rat zeigte hingegen nur eine geringe Bereitschaft, von dem eigenen Mandat abzuweichen und die mühsam erzielte Paketlösung dafür erneut zu öffnen. Auch Mitgliedsstaaten, die zuvor zu den Kritikern der makroökonomischen Konditionalität zählten, verbündeten sich nicht mit dem EP. Sie stellten sich stattdessen hinter die Forderungen der deutschen Bundesregierung (Rat der Europäischen Union 2013a, 8:42-8:45).

Watering-Down der formalen Regeln

Während der Trilogie näherten Rat und EP sich über verschiedene Stellschrauben der formalen Regeln über die makroökonomische Konditionalität einander an. Unter formalen Regeln werden Regeln verstanden, die von offiziellen Stellen in juristischen Schriften festgehalten sind und das Handeln einschränken (Kleine 2018, 876).

Zu den formalen Stellschrauben zählt erstens der Name des neuen Instrumentes. Das EP setzte sich erfolgreich dafür ein, die makroökonomische Konditionalität nicht als solche zu benennen und die neuen Provisionen stattdessen unter dem Titel „Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der ESI-Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung“ aufzulisten. Der Titel sollte eine positive Koordination zwischen den

beiden Politikbereichen suggerieren und den Fokus von den negativen Anreizen fort lenken. Zweitens standen auf der inhaltlichen Ebene verschiedene Verfahrensgarantien für beide Stränge der makroökonomischen Konditionalitäten zur Debatte (Rat der Europäischen Union 2013g). Mittelsuspendierungen sollten durch die Aufnahme von weiteren Schutzklauseln so schwer wie möglich gestaltet werden. Zu den Schutzklauseln zählte unter anderem die Einbindung des EPs in das Anwendungsverfahren. Hiervon versprachen sich die Berichterstattenden Kontrollmöglichkeiten über das neue Instrument. Auch die Suspendierung von Zahlungen wollte das EP verhindern, sodass Mittelsuspendierungen lediglich auf Verpflichtungen beschränkt werden. Drittens, sollte der Artikel die Möglichkeit einer Zurücknahme der Mittelsuspendierung vorsehen, wenn ein Wandel der sozialen und wirtschaftlichen Situation in der EU auftrete (Europäisches Parlament 2014).

Im Oktober 2013 stellte die makroökonomische Konditionalität schließlich den letzten großen offenen Punkt auf der Agenda der Verhandlungspartner und -partnerinnen da. Nach einer Mammutsitzung von 9 Stunden formeller und informeller Diskussionen erreichten sie am 24.10.2013 um 1:00 Uhr schließlich einen Kompromissvorschlag (Europäisches Parlament 2014, 18). Die litauische Präsidentschaft richtete ihre Zustimmung zu den Kompromissvorschlägen stark nach der deutschen Bundesregierung, mit der sie im telefonischen Kontakt stand (Interview X). Die Sekretariate erarbeiteten anschließend bis zur Dämmerung des nächsten Tages die Gesetzestexte für die makroökonomische Konditionalität (Europäisches Parlament 2014, 18).

Zunächst sah diese politische Einigung nach einer erfolgreichen Kompromisslösung aus. Der Rat konnte die zentralen Elemente der makroökonomischen Konditionalität beibehalten. Sowohl beide Stränge als auch die Suspendierungen von Verpflichtungen und Zahlungen wurden durchgesetzt. Das EP konnte das Verfahren aber um einige deutlich schärfere Schutzklauseln ergänzen. Es kann sich über einen strukturierten Dialog mit der Kommission an dem Anwendungsverfahren beteiligen. Die für die Höhe der Mittelsuspendierungen berücksichtigten sozioökonomischen Faktoren wurden außerdem durch Indikatoren wie der Arbeitslosenquote oder der Abnahme des BIPs konkretisiert. Es gelang dem EP darüber hinaus, die Entscheidungsblockaden für eine Kürzung von Zahlungen zu erhöhen und die Obergrenzen für Suspendierungen auf 50 % zu reduzieren. Auch mit seinem Vorschlag der Kommission, ein Revisionsrecht bei veränderten sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der EU einzuräumen, setzte sich das EP durch (Rat der Europäischen Union 2013h). Für beide Seiten war der Kompromiss mit großen Konzessionen verbunden. Das EP konnte die Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität nicht verhindern und der Rat musste Schutzklauseln in Kauf

nehmen, die eine Anwendung stark erschweren würden. Zumindest versprach die politische Einigung aber einen baldigen Abschluss der Verhandlungen und damit die Freigabe des MFRs.

Obwohl die Ergebnisse der Trilog-Sitzung zunächst den Durchbruch bei der Frage der makroökonomischen Konditionalität versprochen, wurden in den folgenden Tagen weitere Uneinigheiten über den finalen Wortlaut ersichtlich. Das EP hatte für Artikel 23 (vormals Artikel 21), Paragraph 9 die Formulierung hinzugefügt, dass Suspendierungen von Zahlungen nur in Fällen der „persistent non-compliance“ (Europäisches Parlament 2014, 18; Rat der Europäischen Union 2013i) anzuwenden seien. Im Rat vertraten die Befürworter und Befürworterinnen der makroökonomischen Konditionalität aber die Auffassung, dass der Begriff „persistent“ nicht in der finalen Einigung vorgesehen sei. Die Präsidentschaft zeigte Kompromissbereitschaft, doch die Delegationen aus dem Lager der Friends of Better Spending wandten sich gegen weitere Zugeständnisse an das EP. Mit der Aufnahme dieser Formulierung würde der Rat dem EP zu viele Konzessionen zugestehen und das ohnehin schwer anzuwendende Instrument letztlich wirkungslos machen (Europäisches Parlament 2014, 18-19). Der Rat trug den Kompromiss aufgrund dieser neu hinzugefügten Formulierung daher nicht vollständig mit. Die politische Einigung drohte zu kippen.

Auch im EP regte sich Widerstand gegen die Kompromisslösung aus der Trilog-Verhandlung. Trotz der fehlenden Annahme durch den Rat stellte das Verhandlungsteam die makroökonomische Konditionalität bereits Anfang November zur Abstimmung im Regi-Ausschuss. Die Zugeständnisse der Berichterstatterin und des Berichterstatters an den Rat lösten unter vielen MdEPs Kritik aus. Sprecher und Sprecherinnen der Grünen und der Linken behaupteten, es sei dem Verhandlungsteam nicht gelungen, die negativen Folgen der makroökonomischen Konditionalität für die Durchführung der Förderprogramme abzuwenden, weil eine Suspendierung der Zahlungen weiterhin möglich sei (Europäisches Parlament 2013b, 10:20-10:34). Die formale Einigung verursachte also in den internen Reihen beider Verhandlungspartner Unzufriedenheit.

Informelles Einverständnis

In den Verhandlungsteams wurde die Zustimmung zu den formalen Verhandlungsergebnissen aber zusätzlich durch ein informelles Einverständnis gestützt. Kleine (2018, 876) identifiziert mit einer Adaption der Kategorisierung von Helmke und Levitsky (2004) drei Typen von informellen Regeln. Erstens können informelle Regeln in Bereichen auftreten, in denen keine formalen Regeln existieren. Zweitens können uneindeutige Regeln durch informelle Einigungen ergänzt oder konkretisiert werden. Schließlich stellt der dritte Typ von informellen Regeln eine

systematische Abweichung der formalen Regelungen dar. Zu diesem dritten Typ von informellen Regeln zählt auch das informelle Einverständnis über die makroökonomische Konditionalität. So setzte sich unter den Verhandelnden das informelle Einvernehmen durch, dass es sich bei der makroökonomischen Konditionalität vorrangig um ein symbolisches Instrument handelt, das nicht zur tatsächlichen Anwendung vorgesehen ist (Interview XXII) Sie wird daher auch als nukleare Option oder Ultima Ratio umschrieben, die vor allem als Druckmittel dienen soll (Europäisches Parlament 2011d, 17:10). Dem formalen Automatismus von Artikel 23 stehen also die informellen Widerstände einer praktischen Durchsetzung gegenüber.

Die Literatur zu informellen Steuerungsverfahren macht deutlich, dass diese der Notwendigkeit entspringen, Interessen zu berücksichtigen, die für die Kooperation potenziell disruptiv sind (Kleine 2013, 249; Stone 2011). So ergibt sich die Handlungserwartung, dass es nicht zu einer Anwendung der makroökonomischen Konditionalität kommt, aus ihrer pluralen institutionellen Einbettung. Die Kosten und Nutzen dieses Instrumentes treten in zwei unterschiedlichen Politikfeldern auf. Während die Stabilitäts- und Wachstumskriterien auf die Haushaltspolitik der Mitgliedsstaaten zielen, fallen die Kosten einer Mittelsuspendierung vor allem in der Kohäsionspolitik an. Für die haushaltspolitischen Akteure erfüllt die Mittelsuspendierung jedoch keinen Selbstzweck, sondern sie soll in erster Linie die mangelnden Durchsetzungsinstrumente der EU im Bereich der Wirtschaftspolitik ausgleichen. Dass sie die Implementation der ESI-Fonds behindert, stellt nicht das primäre Ziel, sondern eine unbeabsichtigte negative Externalität dar. Um diese negativen Konsequenzen für externe Politiksysteme zu verringern und die sektorale Opposition abzumildern, wird den Bedenken der Cohesion Policy Community durch ungeschriebene Verhaltenserwartungen Rechnung getragen. Die Kooperation der sektoralen Akteure kann so gesichert werden.

Wiederholt machte die Kommission deutlich, dass es sich bei diesem Instrument um eine Ultima Ratio handele, die lediglich zur Anwendung kommen würde, wenn andere Instrumente vollständig ausgeschöpft sind. Kommissar Hahn teilte öffentlich seine Einschätzung, dass er die praktische Durchsetzung des Instrumentes für äußerst unwahrscheinlich halte. Die MdEPs und die Ratsmitglieder standen so unter dem Eindruck, dass die Kommission kein wirkliches Interesse an praktischen Mittelsuspendierungen habe und es in erster Linie der Abschreckung dienen solle (Europäisches Parlament 2012g, 9:32-9:48). Auch die nationalen Vertreter und Vertreterinnen aus dem Lager der Friends of Better Spending sahen vor allem den symbolischen Wert der makroökonomischen Konditionalität und waren sich über die Hürden einer praktischen Anwendung bewusst (Interview XXV). In dem Lager der Freunde der Kohäsionspolitik rechnete man ebenfalls damit, dass die Aktivierung des Verfahrens die Opposition der

kritischen Mitgliedsstaaten mobilisieren würde. Gegenüber der tatsächlichen Verwendung der makroökonomischen Konditionalität sei ein stärkerer Widerstand zu erwarten als gegenüber ihrer rechtlichen Einführung. Auch wenn sie nicht vollständig ausgeschlossen werden kann, so wurde die Wahrscheinlichkeit der Aktivierung als äußerst gering eingestuft. Folglich setzte sich auch im Rat die Erwartung durch, dass es vorerst nicht so weit kommen würde (Interview XX, Interview VIII, Interview XVII). Diese Erwartung ergab sich nicht nur aus den formalen Schutzklauseln, sondern resultierte auch aus dem oben beschriebenen informellen Handlungserwartungen:

“Not only the clock was ticking, not only there was pressure applied this or that way by the Council, [...] but also at the end of the day there was - I wouldn't say a tacit agreement, gentlemen's agreement - but maybe an implied understanding, that the macroeconomic conditionalities wouldn't really be deployed unless and until policies of one of the member states would be so [...] criminally, criminally incompetent or irresponsible that there really would be [...] no other way, no other response” (Interview XXII).

Dieses informelle Einverständnis war eine notwendige Voraussetzung für die Zustimmung des Verhandlungsteams aus dem EP. Hinter den verschlossenen Türen der Trilog-Sitzungen konnte sich diese in den informellen Gesprächen durchsetzen. In den öffentlichen Ausschusssitzungen des EPs konnte der Kompromiss hingegen nur schwer vermittelt werden. MdEPs der EL und der EGP wollten mit ihrem Abstimmungsverhalten ihre Ablehnung gegenüber der Reform öffentlich zum Ausdruck bringen. Das Verhandlungsteam begegnete dieser internen Kritik mit der Zusicherung, dass Artikel 23 in absehbarer Zeit nicht zu einer Suspendierung der Zahlungen führen werde. Um den Kompromiss zur makroökonomischen Konditionalität zusätzlich vor den Gegnern und Gegnerinnen im Regi-Ausschuss abzusichern, stellte die Vorsitzende Artikel 23 außerdem als Paket mit den Gemeinsamen Bestimmungen zur Abstimmung. Die Anfrage der Grünen und der Linken, eine getrennte Anfrage für Artikel 23 durchzuführen, wies die Vorsitzende ab (Europäisches Parlament 2013b). Somit konnte die makroökonomische Konditionalität nur durch eine vollständige Blockade des Gesetzepaketes bei der Ausschussverhandlung abgelehnt werden. Der Ausschuss stimmte dem Kompromiss im Oktober 2013 daher mit einer großen Mehrheit zu (Europäisches Parlament 2014).

Die Uneinigkeit im Rat über den Wortlaut der „persistent andauernden Nicht-Einhaltung“ bestand indessen weiter. Obwohl das informelle Einverständnis zur Nicht-Anwendung von einer Mehrheit der Mitgliedsstaaten getragen wurde, versuchten die stärksten Befürworter der makroökonomischen Konditionalität weiterhin die finanziellen Anreize so glaubwürdig wie möglich zu gestalten. Nach zwei COREPER-Treffen einigten sich die Mitgliedsstaaten schließlich darauf, die Formulierung „persistent“ durch „signifikant“ zu ersetzen. Mit diesem Kompromiss

konnte das Gesetzespaket vom Rat am 17.12.2012 angenommen werden (Rat der Europäischen Union 2013j). Bei einer anschließenden Plenarlesung wurde die politische Einigung zum Gesetzespaket auch im EP von einer ausreichenden Mehrheit am 20.11.2013 akzeptiert. Die finale Annahme des gesamten Gesetzespaketes durch das EP fand schließlich im Dezember 2013 statt.

Insgesamt stimmte der formale Kompromiss beide Seiten gleichermaßen unzufrieden. Die Strukturfondsreform von 2013 sah eine auf alle ESI-Fonds ausgeweitete makroökonomische Konditionalität mit einem relativ starken Automatismus vor. Die Kommission war nun verpflichtet, dem Rat einen Vorschlag zur Mittelsuspendierung vorzulegen, sobald ein Mitgliedsstaat dem EDP oder dem MIP nicht mit wirksamen Maßnahmen entgegenzutreten würde. Auch Zahlungen konnten suspendiert werden. Relativiert wurde die Durchschlagskraft des neuen Instrumentes aber durch die Schutzklauseln und Verfahrensgarantien, die das EP gegenüber dem Rat durchsetzen konnte. Das Anwendungsverfahren wurde somit formal abgeschwächt. Die Kompromisslösung wurde neben diesen formalen Regeln zusätzlich durch ein informelles Einverständnis gestützt. Auch wenn die Kommission rechtlich zur automatischen Mittelsuspendierung verpflichtet blieb, teilten die Teilnehmenden eine andere Handlungserwartung. Die makroökonomische Konditionalität wurde als symbolisches Instrument eingeschätzt, das nicht zu einer praktischen Anwendung vorgesehen war. Unbeabsichtigte negative Externalitäten für die Durchführung der Förderprogramme sollten durch diese ungeschriebenen Handlungserwartungen verringert werden.

Die These, dass die makroökonomische Konditionalität auf einem informellen Einverständnis beruht, wird im nachfolgenden Abschnitt tiefer gehend beleuchtet. Anhand der Anwendungsbeispiele von Portugal und Spanien im Jahr 2016 wird gezeigt, dass die Kommission trotz ihrer rechtlichen Verpflichtung keinen Vorschlag zur Mittelsuspendierung an den Rat unterbreitet. Stattdessen nutzten Kommission und EP ihren Handlungsspielraum, um die Anwendung zu vermeiden.

7.4 Anwendung

Seit der radikalen Reform der makroökonomischen Konditionalität im Jahr 2013 kam der neue Mechanismus noch nicht zur Anwendung. Und dies, obgleich Portugal und Spanien im Jahr 2016 die formalen Voraussetzungen für eine Mittelsuspendierung erfüllten. In dem nachfolgenden Abschnitt wird dargelegt, dass die praktischen Konsequenzen der makroökonomischen Konditionalität weicher sind als seine harte formale Ausgestaltung. Letztlich führt die fehlende politische Unterstützung, die im Entscheidungsprozess über die oben dargelegten

Mechanismen umgangen wurde, zu einer mangelnden Legitimität für die Anwendung der makroökonomischen Konditionalität.

Die makroökonomische Konditionalität vor 2013

Schon in den Jahren 2010 und 2012 fanden öffentliche Debatten über die Anwendung der makroökonomischen Konditionalität gegen Griechenland und Ungarn statt. So konnte bereits vor der Strukturfondsreform für die Förderperiode 2014-2020 der Vorläufer der heutigen makroökonomischen Konditionalität zu einer Suspendierung der Fördergelder aus dem Kohäsionsfonds führen. Der Kohäsionsfonds macht jedoch nur einen geringen Anteil der ESI-Fonds aus und ist nur für Mitgliedsstaaten mit einem BNE von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts zugänglich.

Parallel zum Auftakt der Van Rompuy Task Force wurden zu einem Höhepunkt der Austerität-Doktrin (Blyth 2013) im Frühjahr und Sommer 2010 auch die Spar- und Reformauflagen der Hilfspakete für Griechenland debattiert (Kunstein und Wessels 2011, 313-14). In der deutschen Bundesregierung herrschte zunächst wenig Bereitschaft, Notkredite zur Verfügung zu stellen (Crespy und Schmidt 2014, 1092; Statista 2010). Diese Einstellungen übertrugen sich teilweise auf die ESI-Fonds und entzündeten Forderungen, erstmals Gebrauch von der Möglichkeit zu machen, die Fördergelder für Griechenland zu suspendieren. So mahnte das deutsch-konservative Mitglied des EPs, Markus Pieper, DG REGIO im Juni 2010 zu einer Aktivierung der makroökonomischen Konditionalitäten:

„Ich frag mich das schon, in Ländern die wiederholt gegen Stabilitätskriterien verstoßen, können wir da sicher sein, dass die europäischen Strukturgelder auch wirklich so eingesetzt werden, wie sie unseren inhaltlichen Vorgaben entsprechen? Gibt es besondere Kontrollinstrumente, die so etwas sicherstellen? Und vielleicht können Sie mit Blick auf die aktuelle Diskussion auch noch die Frage beantworten, warum hat die Kommission noch nicht einen Artikel aus der Kohäsionsfondsverordnung herangezogen, [...] nach der ein Land, welches dramatisch gegen die Stabilitätskriterien verstößt automatisch dann auch, wenn die Kommission etwas vorschlägt, so etwas vorschlägt von diesen Kohäsionsgeldern ausgesetzt wird. Warum ist das nicht geschehen? Warum wird darüber noch nicht einmal nachgedacht?“ (Europäisches Parlament 2010a, 16:32-16:36)

Aus einer rechtlichen Perspektive hätte die EU die Befugnis gehabt, Mittelbindungen aus dem Kohäsionsfonds ganz oder teilweise auszusetzen (EG 1084/2006). Nach Artikel 4 (1) der Kohäsionsfondsverordnung kann der Rat diese Entscheidung auf Vorschlag der Kommission treffen, wenn ein Mitgliedsstaat keine wirksamen Maßnahmen gegen ein übermäßiges Haushaltsdefizit getroffen hat. Im Angesicht der drastischen Lage Griechenlands hatte der Rat bereits im Januar 2010 mangelndes effektives Vorgehen der griechischen Regierung festgestellt (Rat der

Europäischen Union 2010) und somit den Grundstein für eine Anwendung der makroökonomischen Konditionalitäten gelegt. Der Mechanismus für den Kohäsionsfonds gestand der Kommission aber einen Ermessensspielraum hinsichtlich seiner Anwendung zu und stellte für den Rat einen optionalen Mechanismus dar (EG 1084/2006). Unter der Führung des Wirtschaftskommissars Olli Rehn, signalisierte die Kommission zwar strikten Einsatz für Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen (Schmidt 2016b), DG REGIO äußerte sich jedoch ablehnend gegenüber den Aufforderungen, eine Mittelsuspendierung vorzuschlagen. Nach internen Beratungen kam der Generaldirektor zu der Auffassung, „dass in Griechenland im Grunde das einzige, was heute noch dort ist an Mitteln, um überhaupt die wirtschaftliche Entwicklung wieder in Gang zu bringen, die Gelder sind, die aus den Strukturfonds da stehen“ (Europäisches Parlament 2010a, 16:38-16:50). Auf der sektoralen Ebene betonten die Mitglieder der DG REGIO die Bedeutung von Investitionen für die Ankurbelung des Wirtschaftswachstums und wichen damit von dem dominanten Narrativ einer harten Austeritätspolitik ab (Schmidt 2016b). Die Tatsache, dass Griechenland auf der Ebene des Europäischen Rates zu den strengen Reform- und Sparauflagen der Hilfsprogramme verpflichtet wurde, minderte außerdem den externen Druck auf die Kohäsionspolitik. In der unmittelbaren Abhängigkeit Griechenlands von Notkrediten bot sich für die Gläubigerstaaten über diesen Finanztransfer ein direkter Hebel auf die Wirtschaftspolitik des Krisenstaates. Aufgrund der ablehnenden Haltung der DG REGIO sowie den strengen Konditionalitäten der Krisenfonds sah die Kommission schließlich von einer Aktivierung der makroökonomischen Konditionalität ab.

Zwei Jahre später wurde die makroökonomische Konditionalität erstmals tatsächlich gegen Ungarn angewendet. Zu diesem Zeitpunkt war die Reform der Gemeinsamen Bestimmungen nicht abgeschlossen und eine politische Einigung zur Ausweitung dieses Instrumentes noch nicht absehbar. Ungarn stand im Januar 2012 bereits seit 8 Jahren, also während seiner gesamten Mitgliedschaft, unter dem EDP. Die sonst übliche Verfahrensdauer hatte es damit bereits deutlich überschritten (Auf dem Brinke 2016, 2) als der Rat schließlich zu dem Entschluss kam, dass es keine wirksamen Maßnahmen zur Bekämpfung des Defizites unternommen habe (Rat der Europäischen Union)³⁸. Zum Zeitpunkt der Ratsentscheidung war das neue europäische finanzpolitische Regelwerk gerade eingeführt und die EU-Haushaltspolitik von hoher politischer

³⁸ Ungarn hatte im Jahr 2011 zwar ein Haushaltsüberschuss von 3,5 % erzielt. Doch dies war nur dank eines einmaligen großangelegten Transfers privater Pensionsfonds in den staatlichen Haushalt gelungen, der von Kommission und Rat nicht als wirksame Maßnahme akzeptiert wurde (Europäische Kommission 2012a).

Salienz (Jorge Nunez Ferrer et al. 2018). Ungarn konnte unter dem EDP aber nicht mit finanziellen Sanktionen belegt werden, weil es kein Mitglied der Eurozone ist.

Über die makroökonomische Konditionalität eröffnete sich aber dennoch ein Weg, den politischen Druck auf Ungarn zu erhöhen, da das Land zu einem der Empfängerstaaten des Kohäsionsfonds zählt. DG ECFIN sah in diesem Instrument die Möglichkeit, einen starken finanziellen Anreiz für die Einhaltung des SWP zu setzen (Europäische Kommission 2012a). Dieser Vorschlag aus der DG ECFIN zur Stärkung der europäischen Haushaltsregeln traf in der DG REGIO jedoch auf Skepsis, denn die Suspendierung würde die Durchführung der Förderprogramme behindern. In der internen Auseinandersetzung machte DG ECFIN deutlich, dass es ihr darum ging, ein politisches Zeichen zu setzen (Interview XXIII). Eine tatsächliche Suspendierung sollte durch Schutzklauseln vermieden werden. Die Kommission einigte sich schließlich darauf, dem Rat einen Vorschlag zu einem Durchführungsbeschluss vorzulegen, um die Verpflichtungen aus dem Kohäsionsfonds für Ungarn zu suspendieren (Rat der Europäischen Union 2012a). Damit aktivierte sie die makroökonomische Konditionalität zum ersten Mal.

Der Vorschlag sah jedoch eine Suspendierung der Verpflichtungen für das Jahr 2013 vor. Da noch mehrere Monate bis zum Beginn des Jahres 2013 blieben, wurde der ungarischen Regierung hiermit die Möglichkeit zum Einlenken gegeben, bevor Verpflichtungen für künftige Förderprogramme tatsächlich betroffen wären. Selbst wenn es zu einer Aufhebung der Verpflichtungen kommt, wäre nur die Planung von neuen Projekten unterbrochen, solange das Verfahren nicht beigelegt ist. Laufende Projekte könnten ungehindert fortgeführt werden. Nach Kommissar Hahn könnte der Kohäsionsfond bei einer Kooperation Ungarns weiterhin vollständig ausgenutzt werden: „Today’s proposal is proportionate and leaves the possibility to continue investments via the Fund, while giving Hungary the chance and time to redress the situation“ (Europäische Kommission 2012a). Der Rat nahm den Kommissionsvorschlag im März 2012 an (Rat der Europäischen Union 2012a). Ab dem Jahr 2013 sollten 495 Millionen Euro an Verpflichtungen suspendiert werden. Das EP diskutierte intern zwar kontrovers über das Verfahren. Es hatte darin aber keine formale Rolle und konnte daher keinen Einfluss nehmen.

Unter der glaubwürdigen Androhung der Mittelsuspendierung lenkte Ungarn ein und vollzog die erforderlichen Korrekturen. Auch die ungarische Regierung wollte eine Beeinträchtigung der Förderprogramme vermeiden (Jorge Nunez Ferrer et al. 2018). Nachdem die Kommission die wirksamen Maßnahmen Ungarns gegen das übermäßige Haushaltsdefizit anerkannte, schlug sie dem Rat bereits im Mai 2012 die Aufhebung der Suspendierung vor, noch lange bevor sie in Kraft getreten war (Europäische Kommission 2012b). Mit ihrer unverzüglichen

Reaktion vermied Ungarn letztlich die Mittelsuspendierung und negative Folgen für die Umsetzung der ESI-Fonds. Zugleich erwies sich die makroökonomische Konditionalität als wirksames Druckmittel gegen die Mitgliedsstaaten. Sie stellte eine glaubwürdige Ultima Ratio dar und setzte somit einen signifikanten finanziellen Anreiz zum Einlenken der ungarischen Behörden (Jorge Nunez Ferrer et al. 2018). Obwohl die Strukturfondsreform von 2013 zu einer radikalen Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität geführt hat, wurde das Instrument in vergleichbaren Fällen in der darauffolgenden Förderperiode 2014-2020 allerdings nicht mehr aktiviert.

Nicht-Aktivierung gegen Spanien und Portugal

Im Jahr 2016 erfüllten Spanien und Portugal als erste Mitgliedsstaaten die formalen Voraussetzungen für eine Anwendung der reformierten makroökonomischen Konditionalität. Beide Staaten standen seit 2009 unter dem EDP. Im Juli 2016 beschloss der Rat, dass Spanien und Portugal keine wirksamen Maßnahmen unternommen hätten und löste so das offizielle Sanktionsverfahren unter dem SWP sowie das automatische Verfahren für die makroökonomische Konditionalität aus (Rat der Europäischen Union 2016a; 2016b). Die Kommission war nun verpflichtet, dem Rat eine Mittelsuspendierung vorzuschlagen. Anders als bei dem Sanktionsverfahren des SWP können bei der makroökonomischen Konditionalität außergewöhnliche wirtschaftliche Umstände oder begründete Anfragen der Mitgliedsstaaten nicht zur Aufhebung der Sanktionen bzw. der Mittelsuspendierung führen. So legte die EU den beiden Mitgliedsstaaten keine Bußgelder unter dem korrektiven Arm des SWP auf. Nach begründeten Anfragen von Portugal und Spanien schlug die Kommission dem Rat vor, die Bußgelder auf 0 Prozent des BIP festzulegen und damit de facto auszusetzen. Der Rat stimmte zu, die Bußgelder aufzuheben (Rat der Europäischen Union 2016c).

Begünstigt wurde diese Entscheidung durch das politische Klima in der EU. In der Juncker-Kommission war der Gebrauch von Sanktionen für den SWP umstrittener als zurzeit der Strukturfondsreform von 2013 (Bierbrauer 2020; Sacher 2019). Die Kritik an der europäischen Austeritätspolitik nahm stetig zu (Crespy und Schmidt 2017; Mérand 2021a, 121; 2021b). Crespy und Schmidt (2017) zeigen eine Diskursverschiebung der Kommission unter Juncker auf. Statt dem Ziel der Haushaltskonsolidierung rückte nun die Förderung öffentlicher Investitionen in den Fokus der Problemwahrnehmung. In der öffentlichen Kommunikation (2015) mit dem Titel „Making best use of the flexibility within the rules of the Stability and Growth Pact“ erläuterte die Kommission neue Richtlinien für einen flexibleren Gebrauch der wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren. Besondere wirtschaftliche Umstände, gezielte öffentliche Investitionen

oder Strukturreformen würden demnach eine temporäre Überschreitung der Defizitregeln rechtfertigen (Mérand 2021b). Innerhalb der Kommission hatte sich folglich ein weniger strenger Umgang gegenüber harten Sanktionsinstrumenten durchgesetzt (Sacher 2019; Truger 2015). In ihrer Empfehlung für den Rat für die Behandlung von Spanien und Portugal erkannte die Kommission die Bemühungen der beiden Länder für Strukturreformen und Haushaltskonsolidierungen an. Auch die besondere politische Unsicherheit aufgrund des zunehmenden Erfolges populistischer und anti-europäischer Bewegungen wurde gegen die Erhebung der Bußgelder in Betracht gezogen:

„Regarding the appropriateness of the decision in the current European and international environment, the Council is fully aware of increased uncertainties in the current context, in particular in view of the outcome of the referendum in the United Kingdom on the membership of the European Union.” (Europäische Kommission 2019a)

Berichte, nach denen auch Wolfgang Schäuble im Rat für die Aufhebung der Bußgelder für Portugal und Spanien geworben hat, wurden von der deutschen Bundesregierung nicht bestritten (Gros 2016). Der Rat setzte Portugal und Spanien eine neue Frist für Korrekturmaßnahmen gegen das übermäßige Haushaltsdefizit. Bis zum 15. Oktober sollten die beiden Mitgliedsstaaten wirksame Maßnahmen durchführen und einen Bericht an Rat und Kommission senden.

Bis zum Verstreichen dieser Frist stand die Frage der makroökonomischen Konditionalität jedoch weiter aus (Küstner 2016). Anders als bei den Bußgeldern unter dem SWP war die Kommission bei der makroökonomischen Konditionalität formal verpflichtet, dem Rat eine Mittelsuspendierung vorzuschlagen. Die begründeten Anfragen von Portugal und Spanien rechtfertigten in dem automatisch angelegten Verfahren keine Aufhebung der Konditionalität. Die formale Verpflichtung zur Aktivierung der Konditionalität stieß in der Kommission auf widersprüchliche Reaktionen. Einerseits galt es die Glaubwürdigkeit des Verfahrens zu bewahren und den rechtlichen Anforderungen nachzukommen. Der Vize-Präsident der Kommission, Jyrki Katainen, betonte gegenüber dem EP, dass die Kommission keine andere Option habe als die Mittelsuspendierung vorzuschlagen (Europäisches Parlament 2016a). Demgegenüber nahm die Kommissarin für DG REGIO, Corina Cretu, eine kohäsionspolitische Perspektive ein und betrachtete die Anwendung der makroökonomischen Konditionalität damit kritischer (Sacher 2019, 186).

Als die Kommission dem Rat die Vorschläge für die Aufhebung der Bußgelder vorlegte, entschied sie sich schließlich gegen eine sofortige Aktivierung der kontroversen makroökonomischen Konditionalität. Stattdessen berief sie sich darauf, dass Artikel 23 der Kommission keine Frist für die Einreichung des Vorschlages vorsehe (Europäische Kommission 2016b).

Zunächst informierte sie das EP über die von der Suspendierung betroffenen Programme und Fördergelder (Europäisches Parlament 2016c) und lud es außerdem dazu ein, den strukturierten Dialog abzuhalten, der in der reformierten makroökonomischen Konditionalität neuerdings die Verfahrensbeteiligung des EPs sicherstellen sollte (Europäische Kommission 2016b). Mit dieser aktiven Kooperationssuche signalisierte die Kommission ihre Bereitschaft, das EP stark in das Verfahren einzubeziehen (Handelsblatt 2016). Martin Schulz, der damalige Parlamentspräsident, forderte die Kommission daraufhin zu einem strukturierten Dialog nach der Sommerpause auf (Schulz 2016). Die Annahme der Vorschläge sollte erst danach stattfinden. Diese politische Auseinandersetzung zwischen den EU-Organen verzögerte die Aktivierung des Suspendierungsverfahrens durch den Kommissionsvorschlag und räumte den beteiligten Akteuren somit ein größeres Zeitfenster für eine Einigung im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit ein.

Die Kommission sollte den strukturierten Dialog mit dem EP bei der Annahme der Vorschläge zwar in Betracht ziehen, doch über die rechtliche Natur dieses Dialoges bestand wenig Klarheit. Der Zeitrahmen, die Komposition sowie der Rechtscharakter von etwaigen Stellungnahmen waren offen (Viță 2018, 27-28). Gerade durch diese Ungewissheit gelang es dem EP im strukturierten Dialog aber die formalisierten Verfahrensabläufe der Kommission zu stören (Interview XXIX). Das erste öffentliche Treffen fand am 3. Oktober 2016 statt. Ähnlich wie bei der Strukturfondsreform von 2013 herrschte unter den MdEPs ein breiter Konsens über die negativen Folgen einer Aktivierung der makroökonomischen Konditionalität (Europäisches Parlament 2016d). Die Kommission hob hier erneut ihre rechtliche Verpflichtung hervor, einen Vorschlag zur Mittelsuspendierung vorzulegen. Sowohl Kommissarin Cretu als auch Vize-Präsident Katainen machten aber auch deutlich, dass Zahlungen nicht beeinträchtigt werden würden: „not a cent would be lost“ (Europäisches Parlament 2016d). Da sich die Suspendierung auf Verpflichtungen beschränkten, würde lediglich der Start von neuen Programmen zeitweise verzögert, bis die Korrekturmaßnahme wieder aufgehoben wird (Europäisches Parlament 2016d). Zugleich räumte sie ein, dass eine Mittelsuspendierung von null Euro rechtlich zwar möglich sei, der Intention des Artikels aber zuwiderlaufe. Die MdEPs warnten demgegenüber deutlich vor den Gefahren der makroökonomischen Konditionalität. So würde die Suspendierung der ESI-Fonds die wirtschaftliche Situation von Portugal und Spanien weiter verschlechtern. Das EP verfolgte das Ziel, die Anwendung zu stoppen mit voller Härte.

Zu diesem Zweck machte es weiter von dem Format des strukturierten Dialoges Gebrauch, um den Prozess zu verzögern. Nach dem ersten Treffen beschloss die Konferenz der Präsidenten des EP, dass es weitere Informationen benötige, bevor es den strukturierten Dialog beenden

könne. Das EP zog die politische Auseinandersetzung in die Länge und unterbrach auf diese Weise das Anwendungsverfahren für die makroökonomische Konditionalität (Europäisches Parlament 2016b). So leitete es zwei weitere Initiativen ein, die der Aktivierung der makroökonomischen Konditionalität vorausgehen sollten (Interview XXIX). Die relevanten Minister und Ministerinnen aus den beiden Mitgliedsstaaten wurden zu einem Meinungsaustausch eingeladen. Im Anschluss sollte ein weiteres Treffen mit den Vertretern und Vertreterinnen der Kommission abgehalten werden (Europäisches Parlament 2016b). In der Aussprache mit den Ministern und Ministerinnen bot das EP den betroffenen Mitgliedsstaaten eine Plattform (Interview XXI, Interview XXX). Diese wandten sich ebenfalls gegen die Suspendierung der Strukturfondsmittel und bekräftigten ihre Bereitschaft, die Ziele aus dem SWP einzuhalten (Sacher 2019).

Durch die Verzögerungsstrategie des EPs konnten Portugal und Spanien noch vor Abschluss des strukturierten Dialoges ein Einlenken im Haushaltsstreit signalisieren. Mitte Oktober übermittelten sie der Kommission Berichte über die getroffenen Maßnahmen zur Unterstützung ihrer haushaltspolitischen Strategien (Reino de Espana 2016; República Portuguesa 2016). Die Berichte lieferten die Grundlage zur Aufhebung des Sanktionsverfahrens. Als am 8. November die zweite Anhörung des strukturierten Dialoges zwischen Kommission und EP stattfand, rückten die MdEPs die schwierige Situation der beiden südlichen Mitgliedsstaaten in den Mittelpunkt. Der Wiederaufbauprozess nach der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie die erheblichen Bemühungen von Portugal und Spanien um Strukturereformen würde durch die Suspendierung der EU-Fördergelder untergraben (Pucher et al. 2019). Daher forderten die MdEPs von der Kommission, eine Mittelsuspendierung in Höhe von null Euro vorzuschlagen. Doch bereits in der darauf folgenden Woche kam die Kommission auf der Basis der eingereichten Berichte zu der Schlussfolgerung, dass Portugal und Spanien wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung ihrer übermäßigen Haushaltsdefizite unternommen hätten (Europäische Kommission 2016a). Die makroökonomische Konditionalität verlor somit ihre Anwendungsgrundlage und die Kommission stellte das Verfahren ein. Der nahende Jahreswechsel bekräftigte diese Entscheidung, denn für eine Suspendierung ab 2017 bliebe mit dem offenen strukturierten Dialog kaum noch genügend Zeit (Viță 2018).

Insgesamt zeigen die Fallbeispiele, dass die Akteure innerhalb der rechtlichen Grenzen der formalen Verfahrensabläufe Schlupflöcher ausnutzen, um den automatischen Suspendierungsstrang in der Praxis aufzuweichen. Die Anwendung der makroökonomischen Konditionalität steht in einem Spannungsverhältnis zwischen verschiedenen sektoralen Interessen. Auf der einen Seite dient die makroökonomische Konditionalität den finanzpolitischen Akteuren als Druckmittel für die Wahrung der europäischen Haushaltsregeln. Auf der anderen Seite

verursacht die Mittelsuspendierung negative Konsequenzen in dem Politikfeld der Kohäsionspolitik, da die Programme der ESI-Fonds unterbrochen werden. Die Anwendung der makroökonomischen Konditionalität ist von einem Ausgleich dieser widerstrebenden Interessen geleitet. Es gilt die Glaubwürdigkeit des Instrumentes zu wahren, während praktische Konsequenzen für die Durchführung der ESI-Fonds vermieden werden sollen. Das Anwendungsbeispiel von Ungarn macht deutlich, dass die Kommission diesen Interessensausgleich bei der Anwendung berücksichtigt. So wurde eine Suspendierung der Zahlungen vermieden und ein ausreichender Zeitraum für ein Einlenken geboten. Dennoch erfüllte die makroökonomische Konditionalität die Funktion einer glaubwürdigen Ultima Ratio und setzte der ungarischen Regierung einen starken finanziellen Anreiz zur Einhaltung der Regeln. Entgegen der Erwartungen führte die Reform der Strukturfondsverordnung von 2013 aber zu einer Abmilderung des Anwendungsverfahrens. Die Verfahrensbeteiligung des EPs über den strukturierten Dialog bot den Gegnern und Gegnerinnen der makroökonomischen Konditionalität eine Plattform. Formale Verfahrensabläufe wurden so durch die politische Auseinandersetzung durchbrochen und die Anwendung behindert. Der neue Mechanismus diente somit primär als symbolisches Druckmittel, der sich in der Praxis nur schwer durchsetzen lässt.

Zusammenfassung

Dieses Kapitel hat die Konfliktlinien und Strategien des EPs in der Verhandlung um die Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität dargelegt. Das EP setzte sich entgegen den Positionen von Kommission und Rat für eine vollständige Streichung der makroökonomischen Konditionalität ein. Diese Maximalposition wurde aufgrund einer dreidimensionalen Konfliktstruktur im EP von einem breiten Konsens gestützt. So erwiesen sich die Parteizugehörigkeit, die Nationalität und die Ausschusszugehörigkeit als relevante Determinanten für die Positionen der MdEPs. Diese Fallstudie schließt sich folglich Forschenden an, die auf die Bedeutung von Ausschüssen in der legislativen Arbeit des EPs aufmerksam machen (Bowler und Farrell 1995; Mickler 2022; Thierse 2019; Yordanova 2009). Die Mitglieder des Regi-Ausschusses entzogen sich der vollständigen Kontrolle durch nationale Zugehörigkeit oder Parteifraktionen und bildeten politikfeldspezifische Interessen aus. Auf der Basis dieser Konfliktstruktur fanden die sektoralen Interessen der Cohesion Policy Community über die MdEPs schließlich eine direkte Repräsentation im Gesetzgebungsverfahren.

Ich habe außerdem verschiedene Strategien dargelegt, mit denen das EP seine Position in den Verhandlungen gegenüber dem Rat behauptet. In Kapitel 6 konnte ich zeigen, dass der Europäische Rat seine prozeduralen Kompetenzen ausnutzte, um die ESI-Fonds an finanzpolitische

Auflagen zu koppeln. Aus dieser Perspektive geht die makroökonomische Konditionalität maßgeblich auf eine zwischenstaatliche Paketlösung zurück und stellt eine 'feindliche Übernahme' durch politikfeldfremde Akteure dar. Dieses Kapitel hat dagegen deutlich gemacht, dass die externe Indienstnahme in einen dialektischen Prozess eingebunden ist. Die externen Steuerungsversuche rufen den Widerstand der sektoralen Akteure im EP hervor. Einerseits beschneidet die Paketlösung des Europäischen Rats die Machtressourcen des EPs signifikant, denn die Rückfalloption bei einem Veto entspricht nun einer vollständigen Blockade des MFR. Andererseits wandte das EP erfolgreich die Strategie eines Arena-Linkage-Vetos an, um seiner Position gegenüber dem Rat Gewicht zu verleihen. Auch das EP konnte die eigenen Kompetenzen in den Verhandlungen folglich erfolgreich ausbauen. Die Interaktion zwischen Rat und EP stellt also kein Nullsummenspiel dar. Beide Akteure aktivieren ihre spezifischen Machtressourcen für eine erfolgreiche Behauptung ihrer Verhandlungsposition.

Der finale Kompromiss zur makroökonomischen Konditionalität beruht auf einem formalen Watering-Down sowie einem informellen Einverständnis. In den zentralen Merkmalen setzte sich der Rat mit der Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität auf alle ESI-Fonds durch. Doch auf der formalen Ebene erschwerten verschiedene politische Hürden die praktische Anwendung dieses Instruments. Darüber hinaus basiert die finale Einigung auf einem informellen Einverständnis, dass es sich hier lediglich um ein symbolisches Druckmittel handele, das nicht zur tatsächlichen Anwendung vorgesehen ist. Fallbeispiele über die gescheiterte Anwendung gegenüber Portugal und Spanien im Jahr 2016 stützen die Vermutung, dass die makroökonomische Konditionalität in der Praxis nicht zur Anwendung kommt.

Die praktischen Fallbeispiele zeigen ferner die Auswirkungen der Policy-Reform auf die institutionelle Ordnung der EU. Eigentlich verfügt die Kommission im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachungsverfahren nicht über die Kompetenz, gegenüber Mitgliedern außerhalb der Eurozone Bußgelder zu erheben. Über die makroökonomische Konditionalität kann sie aber bereits im Jahr 2012 eine Mittelsuspendierung gegen Ungarn veranlassen, als dieses keine wirksamen Maßnahmen im Rahmen des EDP ergreift. Hier eröffnen sich der Kommission also Befugnisse, finanzielle Anreize in Bereichen zu setzen, in denen sie keine Sanktionierungskompetenzen hat. Auch in der politischen Auseinandersetzung zwischen der Kommission und Portugal und Spanien wird deutlich, dass die makroökonomische Konditionalität eine Sanktionsfunktion übernimmt. Konditionalitäten übertragen der supranationalen Ebene folglich de facto Sanktionsbefugnisse ohne die hohen Entscheidungshürden einer formalen

Kompetenzübertragung über ein Vertragsänderungsverfahren einzugehen. Dabei läuft sie Gefahr, demokratische Kontrollinstanzen und transparente Entscheidungsverfahren zu unterlaufen.

In dem nachfolgenden Kapitel unternehme ich einen Perspektivenwechsel und richte den Blick von der Strukturfondsreform von 2013 auf die Programmierung der Fördergelder. Ich beleuchte die Rückkopplungseffekte der neuen Verbindung zwischen ESI-Fonds und der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU. Statt einer einseitigen Anpassung der Kohäsionspolitik an wirtschafts- und fiskalpolitische Ziele, erfolgte außerdem eine „Regionalisierung des Europäischen Semesters“.

8. Regionalisierung des Europäischen Semesters

Dieses Kapitel betrachtet den Einfluss der Strukturfondsreform von 2013 auf das Kräfteverhältnis des Europäischen Semesters. Das Europäische Semester gewährt fiskalpolitischen Zielen zur Haushaltskonsolidierung und zur Umsetzung von angebotsorientierten Strukturreformen einen Vorrang über der sozialpolitischen Agenda der EU. Die stetige Weiterentwicklung des Semesters hat die Frage nach dem Verhältnis zwischen sozialer und wirtschaftlicher Integration aber neu aufgeworfen (Zeitlin und Vanhercke 2020, 3). Einige Autoren und Autorinnen stellen die These einer Sozialisierung des Europäischen Semesters auf. Demnach bieten sich sozialpolitischen Akteuren vermehrt neue Gestaltungsmöglichkeiten und Einflusskanäle. Allerdings blieb die Rolle der Kohäsionspolitik innerhalb der wirtschaftspolitischen Architektur der EU in dieser Debatte bislang weitestgehend unbeachtet. Dabei verfügt die Cohesion Policy Community mit ihrer Diskretion über die Verwaltung der ESI-Fonds eine machtvolle Ressource, um die eigene politische Agenda in dem Europäischen Semester zu platzieren. So zeige ich in diesem Kapitel, dass die Strukturfondsreform von 2013 zu einer deliberativen Aushandlung und wechselseitigen Anpassung zwischen den beiden Funktionsbereichen geführt hat. Diese haben sich auch in einer Neuausrichtung des Europäischen Semesters manifestiert. Aktuelle Disruptionen durch die Corona-Pandemie beschleunigen diesen Prozess und bringen innovative Elemente aus der Verbindung zwischen ESI-Fonds und Europäischem Semester in das Zentrum der wirtschaftspolitischen Architektur der EU.

Das nachfolgende Kapitel legt die These dar, dass die Verbindung zwischen EU-Strukturprogrammen und CSRs zu einem verstetigten Policy-Transfer zwischen den beiden Politikfeldern geführt hat. Zunächst wird im ersten Abschnitt der Einfluss der Strukturfondsreform von 2013 auf das Kräfteverhältnis zwischen wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Akteuren im Europäischen Semester unter Rückgriff auf die relevante Literatur dargelegt. Daran anschließend erläutere ich im zweiten Abschnitt, dass die Akteure der Cohesion Policy Community sich die neue Interdependenz zum Europäischen Semester im Vorfeld der Förderperiode 2021-2027 zunutze gemacht haben. Sie greifen Politikmodelle aus dem Europäischen Semester für die Durchsetzung der eigenen Interessen auf und übertragen dabei die eigenen Politikinhalte auf den jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Es lassen sich Tendenzen einer „Regionalisierung des Europäischen Semesters“ nachweisen. Schließlich deutet der letzte Abschnitt auch auf einen umgekehrten Policy-Transfer hin. In der Förderperiode 2021-2027 werden die neuen Praktiken zur Lösung externer Politikprobleme herangezogen. In dem verstetigten Policy-Transfer verliert die Kohäsionspolitik zusehends ihren

Charakter als autonomes Subsystem. Die neue Kohäsionspolitik ist stärker in das umliegende politische System der EU integriert. Ihre monopolhafte Kontrolle über die Implementationsstrukturen gerät zunehmend ins Wanken.

8.1 Das Kräfteverhältnis des Europäischen Semesters

Das Europäische Semester befindet sich in einem Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Programmen. Die Einrichtung des Verfahrens beruht vor allem auf der neoliberalen Agenda wirtschaftspolitischer Akteure. Stetig mehrten sich aber Bestrebungen von beschäftigungs- und sozialpolitischen Akteuren, die soziale Dimension stärker in den Semesterprozess einzubringen. In dem nachfolgenden Abschnitt wird zunächst ein Überblick über die Entwicklung des Kräfteverhältnisses im Europäischen Semester dargestellt. Anschließend wird die Position der Kohäsionspolitik innerhalb des Europäischen Semesters während der Förderperiode 2014-2020 verortet.

Die soziale Schieflage im Europäischen Semester

Das Europäische Semester stellt der EU verschiedene Steuerungs- und Koordinationsinstrumente bereit. Darunter stellen CSRs ein zentrales Steuerungsinstrument des Europäischen Semesters dar (Bekker 2021b; Copeland und Daly 2018; Verdun und Zeitlin 2018). Die Empfehlungen beinhalten unter anderem politische Zielstellungen aus den Bereichen der Sozial-, Beschäftigungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik und bringen somit unterschiedliche EU-Koordinationsmechanismen unter ein gemeinsames Dach³⁹ (Bekker 2021b, 115).

Die inhaltliche Ausrichtung der CSRs ist durch ein Spannungsverhältnis zwischen sozialpolitischen und monetaristischen Politikprogrammen gekennzeichnet. Nach der Einführung des Europäischen Semester attestierten einige Autoren und Autorinnen dem jährlichen Zyklus eine soziale Schieflage (Pochet und Degryse 2012). Die CSRs kanalisieren demnach vor allem die Interessen wirtschaftspolitischer Akteure, während sozialpolitische Ziele kaum Niederschlag in

³⁹ Der Kommissionsvorschlag für die CSRs beruht erstens auf ihren Länderberichten. Zweitens bezieht die Kommission die wirtschaftspolitischen Prioritäten aus der jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum in ihre Entwürfe der CSRs ein. Drittens werden nationale Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sowie Nationale Reformprogramme berücksichtigt. Viertens, steht die Kommission schließlich mit den nationalen Regierungen und Stakeholdern im stetigen Dialog über den Inhalt der Empfehlungen (Europäisches Parlament 2020a). Der ECOFIN Rat nimmt die CSRs nach der Billigung durch den Europäischen Rat an. Dabei folgt er den Kommissionsvorschlägen zu den CSRs nach dem Prinzip „comply or explain“ (Europäisches Parlament 2020a). Maricut und Puetter (2018, 199-200) zeigen aber, dass die Debatten über CSRs im Europäischen Rat abgenommen haben und seine Billigung mittlerweile vor allem einen rituellen Charakter inne haben.

den CSRs finden. Copeland und Daly (2015) legen etwa die These dar, dass die wirtschaftspolitischen Reformen nach der Wirtschafts- und Finanzkrise die monetaristischen Politikprogramme von Akteuren aus der DG ECFIN und ECOFIN ermächtigt haben. Sie fördern über die CSRs eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, die beispielsweise Privatisierungen, Arbeitsmarktderegulierungen und Kostensenkungen im Gesundheits- und Rentensystem beinhalten (Copeland und Daly 2018; De la Porte und Heins 2016; Scharpf 2011). Soziale Härten werden durch diese Strukturreformen verschärft (Crespy und Menz 2015; Maricut und Puetter 2018). Die europäische soziale Dimension ordnet sich derweil dem monetaristischen Paradigma unter. So stützen sich soziale Initiativen wie etwa Europa 2020 oder die Beschäftigungsprogramme für Jugendliche unter der Jugendgarantie ebenfalls auf angebotsorientierten Politiklösungen. Im Mittelpunkt steht hier das Ziel, die Arbeitsmarktbeteiligung zu erhöhen und die Inklusion benachteiligter Gruppen zu unterstützen, während soziale Schutzsysteme kaum berücksichtigt werden (De la Porte und Heins 2016; Haas et al. 2020, 338).

Der Vorrang monetaristischer Politikziele wird durch unterschiedliche rechtliche Grundlagen untermauert, die den jeweiligen CSRs zugrunde liegen (Armstrong 2013). Abbildung 10 präsentiert eine Übersicht über die rechtlichen Grundlagen von CSRs. Grundsätzlich basieren alle CSRs auf den integrierten Richtlinien zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik (AEUV, Art. 121) sowie den Richtlinien für die Beschäftigungspolitik (AEUV, Art. 148). Auf dieser Grundlage hängt die Durchsetzung von weichen Governance-Mechanismen wie Peer-Pressure oder Benchmarking ab. In einigen Fällen stützen sich die CSRs zusätzlich auf den präventiven Arm des SWP oder das MIP. CSRs aus dem Bereich der öffentlichen Finanzen entstammen beispielsweise typischerweise sowohl den integrierten Richtlinien als auch dem SWP oder dem MIP (Europäisches Parlament 2020a, 4). Durch den Bezug zu diesen wirtschaftspolitischen Koordinationsverfahren unterliegen diese CSRs härteren Governance-Mechanismen, denn SWP und MIP sehen strengeren Monitorings vor und können in der letzten Instanz zu finanziellen Bußgeldern führen (Bekker 2021b). Häufig sind CSRs aus dem Bereich der Haushalts- und Fiskalpolitik daher durch stärkere Sanktionsmechanismen abgesichert als soziale CSRs (Haas et al. 2020). Bekker (2015) zeigt aber, dass nicht nur wirtschafts- und haushaltspolitische

CSRs, sondern auch sozialpolitische CSRs in den SWP (EG 1466/97) oder das MIP (EU 1176/2011) eingebettet sind.

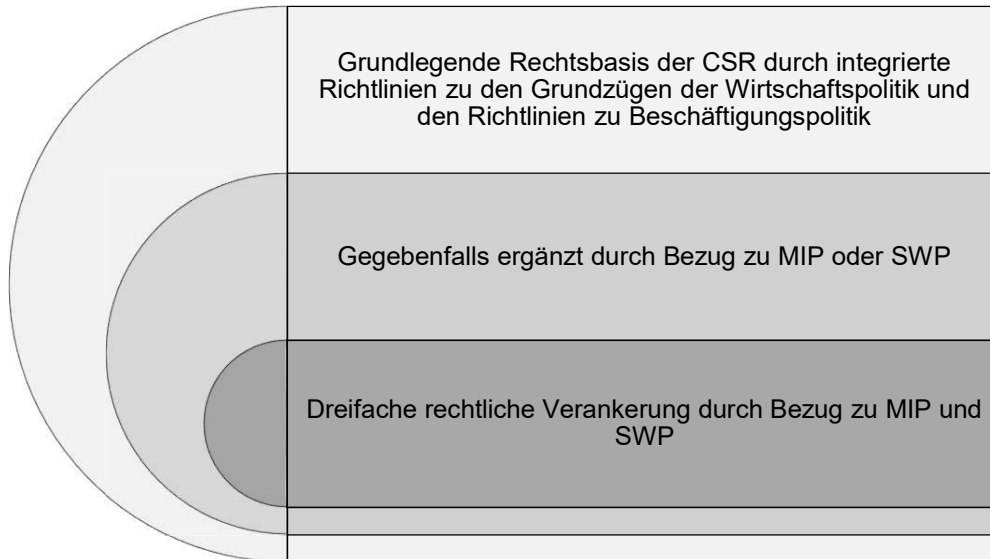


Abbildung 10: Rechtliche Verankerung der CSRs, eigene Darstellung

Einige Forschende heben aber einen Wandel der CSRs hervor und vertreten die These, dass zwischen den Jahren 2011 und 2016 eine Sozialisierung des Europäischen Semesters stattgefunden hat (Vanhercke, Zeitlin und Zwinkels 2015; Zeitlin und Vanhercke 2018). Die wachsende öffentliche Kritik an der sozialen Schieflage des Semesters begünstigte demnach eine Reorientierung der CSRs. Nach Zeitlin und Vanhercke (2018) konnten sich Akteure aus der Sozialpolitik zwischen den Jahren 2012 und 2014 so einen größeren Einfluss über die Entscheidungsprozesse des Europäischen Semesters sichern. Vor allem aber konnten DG EMPL und der EPSCO Rat ihre sozialpolitische Agenda durch reflexives Lernen und strategisches Handeln in den internen Auseinandersetzungen mit wirtschaftspolitischen Kräften besser durchsetzen. Die soziale Orientierung der CSRs, so Zeitlin und Vanhercke (2018, 157), stieg zwischen 2011 und 2014 stetig an. Unter der Juncker-Kommission wurde das Semesterverfahren nochmals stärker für die Deliberation und Interaktion mit sozialen Partnern geöffnet (Zeilinger 2021). Um den Dialog mit den Stakeholdern zu forcieren, nahm die Juncker Kommission ein Streamlining der CSRs vor (Munta 2020). Sie reduzierte die Anzahl und Reichweite der CSRs deutlich, sodass nur noch die wichtigsten Prioritäten und Herausforderungen aufgelistet wurden (Zeitlin und Vanhercke 2018, 162). Auch wenn durch diese Änderungen die Anzahl der sozialen CSRs im Jahr 2015 scharf abfiel, finden Zeitlin und Vanhercke (2018, 163) dennoch einen relativen Bedeutungsgewinn sozialer Prioritäten. Insbesondere seit dem Jahr

2016 zeichnete sich ein verstärkter Fokus auf Sozial- und Beschäftigungsziele sowie soziale Investition ab.

Andere Autoren und Autorinnen ziehen die These der Sozialisierung des Europäischen Semesters jedoch in Zweifel. Crespy und Vanheuverzwijn (2019) zeigen zwar ebenfalls einen stetigen Anstieg der CSRs mit sozialer Orientierung auf. Zugleich machen sie aber darauf aufmerksam, dass die Quantität der CSRs kein geeigneter Indikator für einen ideellen Wandel im Europäischen Semester sei. Die Anzahl möglicher CSRs im Bereich der Fiskalkonsolidierungen sei von vornherein begrenzt im Vergleich zur Anzahl möglicher CSRs im Bereich der Sozialinvestitionen. Wirtschaftspolitische CSRs seien außerdem tiefer in den SWP sowie den MIP verankert und somit an härtere Governance-Mechanismen geknüpft. Im Kern bleiben von Brüssel geforderte Strukturreformen an neoliberalen Politikprogrammen verhaftet. Die Ambiguität des Begriffes der Strukturreformen erlaube zugleich eine inkrementelle ideologische Anpassung an soziale Ziele wie der Investitionsförderung. Jedoch untermauere diese punktuelle Inkorporation von konkurrierenden Politikprogrammen die grundlegende Machtasymmetrie zugunsten wirtschaftspolitischer Akteure:

“The increasing ambiguity pertaining to the broad objectives and the specific policies promoted through the European Semester has served to diffuse emerging conflict and neutralise those who—ranging from the radical left and the unions to a section of the Social Democrats—have contested the efficiency and legitimacy of the European Semester and its agenda.” (Crespy und Vanheuverzwijn 2019, 108)

Auf der Basis einer Inhaltsanalyse der CSRs relativieren Copeland und Daly (2018) ebenfalls die These der Sozialisierung des Europäischen Semesters. Sozialpolitische Maßnahmen und Empfehlungen der EU sollten vor allem das Funktionieren des Binnenmarktes und eine hohe Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen, statt Marktversagen zu korrigieren. Maricut und Puetter (2018) analysieren das Kräfteverhältnis zwischen wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Akteuren und kommen dabei zu dem Schluss, dass das Ungleichgewicht zugunsten der wirtschaftspolitischen Akteure bestehen bleibt. Der ECOFIN Rat und die Eurogruppe nehmen weiterhin die dominante Rolle im Entscheidungsprozess über die CSRs ein und zeichnen sich im Vergleich zum EPSCO Rat durch eine größere Nähe zum Europäischen Rat aus. Auch die Befunde von Dawson (2018), Höpner und Schäfer (2012) sowie von Graziano und Hartlapp (2019) deuten auf die andauernde Asymmetrie zwischen den beiden Akteursgruppen hin. Obwohl soziale Akteure folglich an Einflussmöglichkeiten gewonnen haben, untermauert das Europäische Semester noch immer die Dominanz des monetaristischen Paradigmas.

Die Kohäsionspolitik im Europäischen Semester

Allerdings bleibt die neue Rolle der Kohäsionspolitik in der Literatur zum Europäischen Semester weitestgehend unbeachtet. So wurde die Sozialisierung des Europäischen Semesters bisher vor allem dem Bedeutungsgewinn von EPSCO Rat, DG EMPL sowie dem Ausschuss für Sozialschutz zugeschrieben (Zeitlin und Vanhercke 2018). Dabei schafft die Strukturfondsreform von 2013 die Grundlage für eine intensiviertere Interaktion zwischen den wirtschaftspolitischen Gatekeepern der CSRs und den Akteuren aus der Kohäsionspolitik. Die Cohesion Policy Community grenzt sich durch eigene Interessen, Wertorientierungen und Institutionen von den sozialpolitischen Akteuren ab. Wie oben dargestellt, richten DG REGIO, der Regi-Ausschuss sowie der Ausschuss der Regionen ihr Handeln an der erfolgreichen Durchführung der EU-Programme unter der Beachtung des Partnerschaftsprinzips aus⁴⁰. Im Vergleich zu den national orientierten CSRs nehmen sie daher eine regional-orientierte Perspektive ein. Der zeitliche Rahmen der siebenjährigen Förderperiode kollidiert außerdem mit dem jährlichen Zyklus des Europäischen Semesters. Vor allem aber lassen sich über die ESI-Fonds überwiegend investitionsbezogene Politikprogramme realisieren. Strukturreformen, die regulative Änderungen auf der nationalen Ebene erfordern, können nicht durch die ESI-Programme durchgesetzt werden. Lohnsetzungen oder Rentenreformen weisen beispielsweise keine direkte Verbindung zu den EU-Förderprogrammen auf. Entsprechende CSRs könnten nur durch komplementäre Begleitmaßnahmen durch die ESI-Fonds unterstützt werden (Europäische Kommission 2018d, 29). Es stellt sich daher die Frage, wie sich die Verknüpfung zur Kohäsionspolitik auf das Kräfteverhältnis des Europäischen Semesters auswirkt.

Zunächst stellt die Strukturfondsreform einen Eingriff der wirtschaftspolitischen Akteure in die Handlungsdomäne der Kohäsionspolitik dar und unterstreicht die Dominanz des monetaristischen Paradigmas gegenüber regionalpolitischen Politikprogrammen. Mit der Reforminitiative adressieren die wirtschaftspolitischen Akteure das Implementationsdefizit der CSRs. Verschiedene Autoren und Autorinnen weisen auf niedrige Umsetzungsraten der politischen Zielsetzungen aus dem Europäischen Semester hin (Banerji et al. 2015; Darvas und Leandro 2015). Nach

⁴⁰ Sozialpolitische Akteure wie DG EMPL, EPSCO oder der EMPL-Ausschuss sind über den ESF sowohl an den Entscheidungsprozessen zu den ESI-Fonds als auch zu denen des Europäischen Semesters beteiligt (Interview XVII). Allerdings besteht auch innerhalb von DG EMPL eine organisatorische und ideelle Trennung zwischen Akteuren mit Verantwortung für die Koordination des Europäischen Semesters einerseits und regionalpolitisch-orientierten Akteuren andererseits (Interview XVII). Erstere sind an einer Neuausrichtung der Kohäsionspolitik und des ESF an den Prioritäten aus den CSRs interessiert. Akteure, die in der DG EMPL mit der Verwaltung des ESF betraut sind, folgen hingegen der Linie der DG REGIO. Sie legen eine stärkere Betonung auf die Beteiligung regionaler Akteure sowie auf einen mittelfristigen Zeithorizont der Investitionen. Diese interne Interessensdifferenzierung in der DG EMPL macht deutlich, dass die Cohesion Policy Community eine eigene politische Agenda verfolgt.

der Analyse von Alcidi und Gros (2017) lag die Anzahl der vollständig umgesetzten CSRs in den Jahren 2011 und 2012 bei 18 % und sank bis ins Jahr 2016 auf 2 % ab. Insbesondere bei CSRs, die nicht im SWP oder im MIP verankert sind, hängt die Implementation stark von der nationalen Eigenverantwortung ab (Kreiling 2016). Die Kohäsionspolitik wird daher auch als wichtige Möglichkeit gesehen, die Umsetzung des Europäischen Semesters zu stärken, denn ihre hohe finanzielle Ausstattung sowie ihr Multilevel Governance System bietet eine effektive Implementationsstruktur (Ciffolilli et al. 2018). Die Gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds für die Förderperiode 2014-2020 können die Umsetzung der CSRs folglich unterstützen:

„In this respect ESI Funds offer some important possibilities to strengthen reforms implementation: the funds work on similar areas which are targeted by the Semester; ESI Funds have a governance which can compensate institutional limitations of the Semester; the budget is significant in many EU and MSs and hence the funds can promote reform implementation” (Ciffolilli et al. 2018, 132)

Die Mitgliedsstaaten müssen CSRs nun bei der Programmierung der Fördergelder berücksichtigen. Neben dem MIP und dem SWP gewinnen die CSRs mit den Partnerschaftsvereinbarungen somit eine weitere rechtliche Grundlage. Die Programmierung der ESI-Fonds unterliegt einem bilateralen Austausch zwischen Mitgliedsstaat und Kommission, dessen genaue Verfahrensregeln in den verschiedenen Förderperioden voneinander abweichen können. In der Förderperiode 2014-2020 initiierte die Kommission den Dialog mit den Mitgliedsstaaten durch die Veröffentlichung von Positionspapieren. Darin legte die Kommission ihre Präferenzen für die jeweiligen nationalen Förderschwerpunkte mit einer detaillierten Aufzählung möglicher Investitionen dar. Auf dieser Grundlage reichten die Mitgliedsstaaten einen Entwurf für eine Partnerschaftsvereinbarung bei der Kommission ein⁴¹. In bilateralen Verhandlungen einigten sich Mitgliedsstaaten und Kommission auf den endgültigen Inhalt der Partnerschaftsvereinbarungen und der Operationellen Programme. Nach der Einigung gewährte die Kommission die Mittel für die von den nationalen Verwaltungsbehörden ausgewählten, evaluierten und überwachten Projekten (Ciffolilli et al. 2018). Im Vergleich zu den Verfahren des Europäischen Semesters sind diese bilateralen Verhandlungen weniger stark reglementiert und für die Öffentlichkeit unzugänglich.

⁴¹ In der Partnerschaftsvereinbarung wurde die nationale Strategie für die Verwendung der ESI-Fonds sowie eine Liste der geplanten operationellen Programme aufgeführt. Die Mitgliedsstaaten zeigten außerdem auf, wie sie die ESI-Fonds zur Umsetzung der relevanten CSRs einsetzen werden. Im Anschluss an die Partnerschaftsvereinbarung präsentierten die Mitgliedsstaaten die vorläufigen operationellen Programme. Darin wurden die strategischen Ziele aus den Partnerschaftsvereinbarungen in konkrete Investitionsprioritäten und –vorhaben überführt (Ciffolilli et al. 2018, 58).

Die Verbindung zur Kohäsionspolitik betrifft aber nicht alle CSRs gleichermaßen. Bei der Programmierung der Fördergelder müssen Mitgliedstaaten solche CSRs berücksichtigen, die „durch geeignete mehrjährige Investitionen anzugehen sind“ und „unmittelbar in den Investitionsbereich der ESI-Fonds fallen“ (EU 1303/2013, Art.2). CSRs, die keine direkte Verbindung zu den ESI-Fonds aufweisen, werden folglich nicht bei der Programmierung berücksichtigt. Mitgliedsstaaten konnten daher relevante CSRs identifizieren. In den Partnerschaftsvereinbarungen für die Förderperiode 2014-2020 erläuterten die Mitgliedsstaaten dann, inwiefern sie die Umsetzung dieser relevanten CSRs mit den EU-Strukturgeldern unterstützen würden. Die Kommission konnte ihre Position in den bilateralen Verhandlungen über die Partnerschaftsvereinbarungen einbringen. Da die nationalen Behörden mit Zuständigkeit für die Kohäsionspolitik eine Gatekeeper-Funktion bei der Planung und Durchführung der ESI-Programme einnehmen, konnten sie die neuen Anforderungen aus dem Europäischen Semesters managen und inkompatible Politikinhalt aus der Programmierung ausschließen.

Insgesamt zählen für die meisten Mitgliedsstaaten vor allem investitionsbezogene Prioritäten zu den relevanten CSRs für die Förderperiode 2014-2020. Daher können in der Praxis nur CSRs unterstützt werden, die mehrjährige Investitionsvorhaben in den Bereichen der Unternehmens- und Innovationsförderung, der Netzwerkindustrien und der Umwelt, der aktiven Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung sowie in den Bereichen der Inklusion und Diskriminierungs- und Armutsbekämpfung, der Gesundheit und der sozialen Infrastruktur, Ausbildung und Weiterbildung und dem Aufbau institutioneller Kapazitäten unterstützen (Ciffolilli et al. 2018, 12). Aktive Arbeitsmarktpolitiken sowie Netzwerkindustrien und Umwelt machen nach der Analyse von Ciffolilli et al. (2018, 13-14) dabei den größten Anteil der relevanten CSRs aus. Nicht berücksichtigt werden hingegen häufig CSRs zu den Bereichen der öffentlichen Finanzen, der Steuern, Bankenreformen, Liberalisierungen öffentlicher Dienstleistungen oder Reformen von Unternehmen in Staatsbesitz (Ciffolilli et al. 2018, 57; Europäische Kommission 2014b, 246). Aufgrund dieser Einschränkung erfahren die monetaristisch geprägten CSRs kaum eine direkte Unterstützung durch die Verbindung zur Kohäsionspolitik. Deutschland vertrat in seiner Partnerschaftsvereinbarung beispielsweise die Position, dass die ESI-Fonds die meisten CSRs nicht direkt unterstützen könnten, da darin vor allem ordnungspolitische Politikziele formuliert werden. Stattdessen seien CSRs vor allem als Rahmenbedingung für die Durchführung der Kohäsionsprogramme zu betrachten. Direkt gefördert werden könnten lediglich einige Aspekte der CSRs: „Dies betrifft die Möglichkeiten zu einer verstärkten Förderung von Bildung und Forschung zu nutzen, die Aktivierung und Integration von

Langzeitarbeitslosen beizubehalten und Maßnahmen zu ergreifen das Bildungsniveau benachteiligter Gruppen anzuheben“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014, 72).

Die strategischen Ziele der Mitgliedsstaaten sind außerdem nicht auf den Inhalt der CSRs beschränkt. Unter anderem fördert Kroatien beispielsweise viele thematische Ziele, die keinen Bezug zu den CSRs aufweisen (Republic of Croatia 2014). Die Akteure aus der Kohäsionspolitik können somit weiterhin eigene Politikprogramme realisieren. Dazu kommt, dass einige Mitgliedsstaaten selbst relevante CSRs nicht in den Partnerschaftsvereinbarungen adressieren, um alternativen nationalen Politiklösungen Vorrang zu gewähren oder strukturellen Problemen mit nationalen Mitteln zu begegnen. Frankreich und Belgien gehen beispielsweise nicht auf den von der Kommission identifizierten Reformbereich im Verkehrsbereich ein (Ciffolilli et al. 2018, 57; Republique Francaise 2019). Andere Mitgliedsstaaten stellen zwar eine Verbindung zu CSRs her, konkretisieren den Beitrag der ESI-Fonds aber nur oberflächlich (Ciffolilli et al. 2018). Insgesamt stärkt die Strukturfondsreform aufgrund des direkten praktischen Bezugs primär investitionsbezogene CSRs. Zu einem bloßen Durchsetzungsinstrument monetärer Strukturreformen wird die Kohäsionspolitik durch die Reform von 2013 folglich nicht. Die begrenzten funktionalen Überschneidungen zwischen Kohäsionspolitik und Europäischen Semester verhindern eine umfassende Indienstnahme der ESI-Fonds für die monetaristischen Politikprogramme der wirtschaftspolitischen Akteure.

Zu einer Sozialisierung des Europäischen Semester trägt die neue Rolle der Kohäsionspolitik trotzdem nur in begrenztem Maße bei. Auf der einen Seite wird die Umsetzung von investitionsbezogenen CSRs gefördert. Die Cohesion Policy Community behält die eigenen Politikprogramme folglich bei. Sie adaptiert aber die CSRs aus dem Europäischen Semesters als politische Leitlinien. Das bedeutet, dass die Investitionsvorhaben aus den ESI-Fonds in die wirtschaftspolitischen Narrative der EU eingebettet werden. Die Förderschwerpunkte aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik dienen der Unterstützung des Marktes und fügen sich somit in das monetäre Leitbild ein. Auch wenn Rentenreformen beispielsweise nicht direkt durch die ESI-Fonds umgesetzt werden können, können sie dennoch durch kohäsionspolitische Maßnahmen zur Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeiter und Arbeiterinnen indirekt gefördert werden, wie unter anderem in der tschechischen Partnerschaftsvereinbarung (Ministry of Regional Development 2016, 127) (Interview XVII). Die Verbindung zwischen Europäischem Semester und Kohäsionspolitik betten die ESI-Fonds folglich in das monetäre Paradigma der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU ein.

Zusammenfassend nehmen die Akteure der Kohäsionspolitik in der Programmierung der Fördergelder 2014-2020 eine Adaption an die politischen Leitlinien des Europäischen Semesters vor. Sie stellen weiterhin die Gatekeeper bei der Planung der Kohäsionsprogramme dar und schließen inkompatible Politikinhalt aus den Investitionsvorhaben aus.

8.2 Regionalisierung des Europäischen Semester 2016-2020

Durch die Adaption der Partnerschaftsvereinbarungen an das Europäische Semester entsteht eine vertiefte Abhängigkeit zwischen den beiden Politikbereichen. Die neuen Interdependenzen rufen im Laufe der Förderperiode 2014-2020 eine verstärkte Koordination zwischen regionalpolitischen und wirtschaftspolitischen Akteuren hervor. Der nachfolgende Abschnitt beleuchtet die Rückkopplungseffekte der Strukturfondsreform 2013 auf das Kräfteverhältnis des Europäischen Semesters. Er konzentriert sich dabei vor allem auf die Semesterzyklen in der Förderperiode 2014-2020. Durch die wechselseitige Anpassung kommt es hier zu einem verstetigtem Policy-Transfer zwischen dem Europäischen Semester und der Kohäsionspolitik. Den Akteuren aus der Kohäsionspolitik gelingt es dabei, die eigenen Politikinhalt in den CSRs zu platzieren und somit eine „Regionalisierung des Europäischen Semesters“ zu fördern.

Die politische Debatte um die Zukunft des EU-Haushaltes 2021-2027

Nach dem Anlaufen der Förderperiode 2014-2020 machten sich die oben beschriebenen Inkompatibilitäten bemerkbar, sodass die politischen Akteure auf den weiterführenden Koordinierungsbedarf zwischen diesen beiden Funktionsbereichen aufmerksam wurden. So hielten die Forderungen nach einer stärkeren Koordinierung zwischen Kohäsionspolitik und Europäischen Semester im Nachklang der Strukturfondsreform von 2013 weiter an. Die Vize-Präsidentin der Kommission lancierte im Jahr 2015 die Initiative „EU Budget Focused on Results“, um die Grundlagen für eine bessere Ausgabenpolitik und einen erhöhten europäischen Mehrwert des EU-Haushaltes zwischen den EU-Institutionen auszuloten. Im Zuge dieser Initiative veranstaltete die Kommission eine Konferenz, bei der sich hochrangige Politiker und Politikerinnen sowie Beamte und Beamtinnen über die politische Agenda im Bereich des EU-Haushaltes austauschten (Europäische Kommission 2017a). Der deutsche Finanzminister, Wolfgang Schäuble, unterstrich dabei, dass die Verbindung zwischen CSRs und dem EU-Haushalt deutlich zu stärken sei (Europäische Kommission 2017a, 22). Der polnische Finanzminister Mateusz Szczurek erkannte den derzeitigen Beitrag der Kohäsionspolitik zur Stabilisierung der Wirtschaftslage zwar an, er unterstrich aber ebenfalls die Bedeutung der CSRs für die Implementation des EU-Haushaltes (Europäische Kommission 2017a, 37-38). Auch die

Kommissarin der DG EMPL, Marianne Thyssen, deutete in ihrer Rede auf die Notwendigkeit, die ESI-Fonds weiter mit den CSRs zu verknüpfen (Europäische Kommission 2017a, 25).

Neue politische Prioritäten erhöhten außerdem den Druck auf die europäischen Akteure, die ESI-Fonds für aktuelle politische Herausforderungen zu mobilisieren. Ab dem Sommer des Jahres 2015 überlagerte die sogenannte Flüchtlingskrise zunehmend die politische Debatte um die Zukunft des EU-Haushaltes. Die Krise der europäischen Migrationspolitik verlagerte die Prioritäten für den EU-Haushalt auf die politischen Probleme im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik. Juncker hob hervor: „We need now, first and foremost, to use the budget to solve the refugee crisis“ (Europäische Kommission 2017a, 8). Auch Schäuble identifizierte die Migrationskrise als eine der größten Herausforderungen, der die Union jemals entgegenblicken musste, und forderte die Mittel aus dem EU-Haushalt für diese aktuellen Aufgaben zu mobilisieren (Europäische Kommission 2017a, 37). Aufgrund der neuen Krisensituation erreichten die haushaltspolitischen Forderungen der Bundesregierung (2017) zur makroökonomischen Konditionalität nicht mehr die hohe politische Salienz der Jahre 2011 bis 2013.

Unter dem Führungspersonal der EU zeichnete sich auf der Konferenz „EU Budget focused on Results“ ein breites Einvernehmen über die Priorität der migrationspolitischen Herausforderungen für den neuen EU-Haushalt ab (Europäische Kommission 2017a). Die Akteure der Kohäsionspolitik standen folglich nicht mehr länger nur vor der Herausforderung, wirtschaftspolitische Politikinhalt in die eigenen Programme zu integrieren. Sie mussten vielmehr die mehrjährige Programmplanung der ESI-Fonds aufrechterhalten und zugleich eine ständige Anschlussfähigkeit an neue Umwelthanforderungen durch unvorhersehbare politische Krisensituationen unter Beweis stellen (Wiesenthal 1990). Der wachsende Handlungsbedarf der EU erhärtete den politischen Druck auf Kommission, die mangelnde inhaltliche Kohärenz zwischen Europäischem Semester und Kohäsionspolitik auszugleichen.

Koordination zwischen Europäischem Semester und der Kohäsionspolitik

Die anlaufende Debatte um die Zukunft der Kohäsionspolitik gab der Kommission den Takt für eine engere Koordinierung zwischen den beiden Handlungsfeldern vor. Ähnlich wie im Vorfeld der Verhandlungen zur Förderperiode 2014-2020 häuften sich nach 2016 in der Kommission kritische Stimmen, die den Mehrwert der ESI-Fonds für das politische System der EU in Zweifel zogen (vgl. Kap 2, Interview XII). Befeuert wurde der externe Druck auf die Kohäsionspolitik durch den bevorstehenden EU-Austritt des Vereinigten Königreiches. Die Aussicht, einen der größten Beitragszahler der EU zu verlieren, lenkte den Blick auf Einsparpotenziale in den zwei größten Haushaltsposten der GAP und der Kohäsionspolitik (Bachtler, Mendez und Wislade

2019). In einem gemeinsamen Reflexionspapier von Haushaltskommissar Günther Oettinger und der Kommissarin für Regionalpolitik, Corina Cretu, deutet die Kommission auf den positiven Beitrag der Kohäsionspolitik zur wirtschaftlichen Erholung der EU nach der Krise hin. Sie macht aber klar, dass dieses Politikfeld künftig noch besser auf unerwartete Entwicklungen, soziale Veränderungen und Krisen vorbereiten und reagieren muss (Europäische Kommission 2017c, 17). In diesem Reflexionspapier sowie in dem siebten Kohäsionsbericht wurde die Forderung nach einer stärkeren Verzahnung mit dem Europäischen Semester deutlich (Europäische Kommission 2017b, xxvi; 2017c, 17).

Die Kommission handelte diese internen Interessenunterschiede deliberativ aus. Im Mai 2018 veröffentlichte sie die Vorschläge für den MFR sowie die Gemeinsamen Bestimmungen für die Förderperiode 2021-2027 und entwickelte darin die radikalen Reformelemente der Förderperiode 2014-2020 weiter. So sollten die CSRs nun neben der Programmplanung auch bei einer neu eingeführten Halbzeitüberprüfung zu berücksichtigen sein⁴². Auf diese Weise wollte die Kommission die ESI-Fonds auch während der Förderperiode künftig für aktuelle politische Herausforderungen und Krisensituationen zugänglicher machen und die Systemintegration der Kohäsionspolitik vorantreiben (Interview XXXI, Interview XX, Interview X). Dabei folgt dieser Reformvorschlag weniger einer eindeutigen wirtschaftspolitischen Stoßrichtung wie bei der Strukturfondsreform aus dem Jahr 2013. Er wies stattdessen eine inhaltliche Offenheit auf, um für unvorhersehbare Krisensituationen in verschiedenen Politikbereichen einen Anknüpfungspunkt zu bieten (Interview X).

Die Veröffentlichung der Kommissionsvorschläge für die Förderperiode 2021-2027 initiierte eine engere inhaltliche Kooperation mit der Kerngruppe des Europäischen Semesters und DG REGIO. Inhaltliche Inkompatibilitäten, die eine effektive Verknüpfung der beiden Politikbereiche in der Förderperiode 2014-2020 erschwert hatten, sollten dieses Mal verringert werden. Zur Koordination des Europäischen Semesters bildete die Kommission eine Kerngruppe, die üblicherweise vom Generalsekretariat, DG ECFIN, DG EMPL und DG Internal Market besteht (Maricut und Puetter 2018). Im Zuge der engeren Verbindung zwischen CSRs und EU-Haushalt wurde DG REGIO im Jahr 2019 ebenfalls zum Vollmitglied der Kerngruppe ernannt (DG Regional and Urban Policy 2019, 17-18). DG REGIO konnte im Zuge der strategischen Anpassung an das Europäische Semester den eigenen Einfluss auf den Semesterprozess

⁴² Bei der Programmplanung werden zunächst nur die ersten fünf Jahre der Förderperiode 2021-2027 aufgestellt. Die Halbzeitüberprüfung findet dann im Jahr 2025 statt. Hierbei sollen die Mittel für die letzten zwei Jahre zugewiesen und Programme an neuen politischen Herausforderungen und den aktuellen CSRs ausgerichtet werden. Der zeitliche Rahmen der Kohäsionspolitik wird damit an das Europäische Semester angepasst.

ausweiten und eine eigene Nische innerhalb des wirtschaftspolitischen Koordinationsverfahrens etablieren. In den Länder-Berichten verfestigte DG REGIO ihre Beteiligung durch eine eigene inhaltliche Schwerpunktsetzung. Gemeinsam mit DG EMPL entwarf sie im Jahr 2019 für jeden Mitgliedsstaat⁴³ in einem neuen „Anhang D“ spezifische Investitionsleitlinien für die Mittel im Rahmen der Kohäsionspolitik 2021-2027 (DG Regional and Urban Policy 2019, 17-18; Europäische Kommission 2019d). In den Länderberichten 2020 brachte sie außerdem einen Anhang D für den JTF heraus, der eine Hauptfinanzierungsquelle der EU für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft darstellt.

In diesem Anhang D stellt die Kommission Investitionsprioritäten dar, die sie aus einer Analyse der nationalen Investitionsstaus, der Investitionsbedürfnisse sowie der regionalen Unterschiede ableitet (Europäische Kommission 2019e, 80-84). Die Investitionsprioritäten im Anhang D der Länderberichte 2019 sind den folgenden fünf thematischen Zielen der Kohäsionspolitik für die Förderperiode 2021-2027 zuzuordnen:

1. A more competitive and smarter Europe
2. A greener, low-carbon transitioning towards a net zero carbon economy
3. A more connected Europe by enhancing mobility
4. A more social and inclusive Europe
5. A Europe closer to citizens by fostering the sustainable and integrated development of all types of territories (Europäische Kommission)

Inhaltlich orientierten sich die Investitionsleitlinien von DG REGIO und DG EMPL an dem Politikprogramm der Kohäsionspolitik. Die beiden DGs konnten somit ihre eigene politische Agenda in die Länder-Berichte integrieren und einen neuen inhaltlichen Schwerpunkt auf einer europäischen Investitionspolitik setzen, die ein Gegengewicht zu dem monetaristischen Paradigma bildet. Der inhaltliche Einfluss DG REGIOs auf die wirtschaftspolitische Koordinierung zeigte sich auch in der stärkeren Berücksichtigung regionaler Unterschiede in den Länderberichten. Zuvor berücksichtigten die Länderberichte bei der Betrachtung der Wirtschaftslage die regionale Dimension lediglich vereinzelt, wie beispielsweise im Länderbericht 2018 über Spanien (Europäische Kommission 2018a). Seit der Beteiligung DG REGIOs im Jahr 2019 wurde eine systematische Analyse der regionalen Unterschiede innerhalb der Mitgliedsstaaten eingeführt. Nun wies die Kommission in den Länderberichten, mit wenigen Ausnahmen (Europäische

⁴³ Mit der Ausnahme von Großbritannien.

Kommission 2019c; 2019f), auf die spezifischen Problemlagen bei der Bekämpfung regionaler Disparitäten hin. Damit brachte sie eine marktkorrigierende und redistributive Policy-Agenda in den Semesterzyklus ein.

Neben ihrer Position innerhalb der Kommission stärkte DG REGIO mit ihrer neuen Rolle im Semesterprozess auch ihre Position gegenüber den Mitgliedsstaaten. In der Programmierung der ESI-Fonds übernahm der Anhang D nun die Funktion der Positionspapiere, die DG REGIO in der Förderperiode 2014-2020 zur Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung noch einzeln an die Mitgliedsstaaten übermittelt hatte (Interview I). Für die Mitgliedsstaaten diente er als zentrale Orientierungshilfe bei der Erstellung der Entwürfe für die Partnerschaftsvereinbarungen (Interview XXXI). Dass ihre Positionen zu den Investitionsprioritäten der ESI-Fonds nun in das Europäische Semester eingebettet sind, verleiht der Verhandlungsposition DG REGIOs im bilateralen Dialog zu den Partnerschaftsvereinbarungen ein neues politisches Gewicht. Auch wenn die Länderberichte lediglich Arbeitspapiere der Kommission darstellen, repräsentieren sie als Bestandteil des Europäischen Semesters eine wichtige Säule in dem multilateralen Überwachungsmechanismus. Unter Berufung auf die Länderberichte kann DG REGIO ihre Position gegenüber den Mitgliedsstaaten somit untermauern (Interview XVII).

Die Einbindung DG REGIOs in das Kernteam des Europäischen Semesters schlägt sich auch in dem Inhalt der CSRs nieder. Die Kommission bekräftigte in ihrer Kommunikation zu den CSRs 2019, dass sie „eine noch genauere Abstimmung zwischen Investitionen und Reformen gewährleisten und einen kohärenten Politikrahmen bereitstellen“ will (Europäische Kommission 2019g, 2). Aus dem Anhang D der Länderberichte leitete sie daher investitionsbezogene CSRs ab, die eine bessere Nutzung der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds sicherstellen sollen:

„In den länderspezifischen Empfehlungen 2019 wird der Schwerpunkt stärker auf Investitionen gelegt, was der vertieften Analyse der Kommission in den Länderberichten entspricht, in denen Investitionsbedarf und Engpässe in den einzelnen Mitgliedsstaaten beleuchtet wurden.“(Europäische Kommission 2019g, 2)

Zu diesem Zweck führte die Kommission in den CSRs 2019 einen dezidierten Unterpunkt mit CSRs für investitionsbezogene Wirtschaftspolitik ein. An jeden Mitgliedsstaat richtete sie darin eine konsolidierte Liste der Investitionsprioritäten aus dem Anhang D. Nach dem Einbezug DG REGIOs in das Europäische Semester stieg die Anzahl der investitionsbezogenen CSRs im Vergleich zu den Vorjahren daher rapide an. Noch im Jahr 2018 erhielten nur 4 Mitgliedsstaaten, nämlich Deutschland, Italien, Spanien und Zypern, CSRs mit Investitionsprioritäten. Dagegen erhielten im Jahr 2019 alle Mitgliedsstaaten CSRs mit einer detaillierten Aufzählung der

spezifischen Prioritäten der investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik. Gemeinsam mit dem Anhang D sollten diese CSRs die Grundlage für die Verhandlung der Partnerschaftsvereinbarung bilden. In dieser neuen Kategorie an CSRs spiegelt sich auch DG REGIOs Fokus auf die regionale Dimension wieder. Zuvor fanden regionale Unterschiede innerhalb der Mitgliedsstaaten keine Berücksichtigung in den CSRs. Im Jahr 2018 zeigten die CSRs fast ausschließlich Handlungsbedarfe auf der nationalen Ebene auf. Lediglich in Rumänien wurde auf die besondere Notwendigkeit zum Ausbau von Bildungsangeboten in ländlichen Gebieten hingewiesen (Rat der Europäischen Union 2018). In den neuen investitionsbezogenen CSRs des Jahres 2019 standardisierte die Kommission die Aufforderung, regionale Unterschiede in der Investitionspolitik in Betracht zu ziehen. Die Aufnahme DG REGIOs in das Kernteam des Europäischen Semesters führt folglich zu einer stärkeren Repräsentanz des regionalpolitischen Politikprogrammes in den CSRs. DG REGIO treibt hier eine „Regionalisierung“ des Europäischen Semesters voran:

„The European Semester started by being a very, a very macro- financial- kind of approach, but then it evolved. [...] And these recommendations progressively have touched upon other sectors, other areas rather than pure the outcome of your dept, your deficit and some macroeconomic variables.“ Elisa Ferreira, Kommissarin für DG REGIO (Hessen in Berlin und Europa 2020)

Organisatorische Änderungen in der Kommission untermauerten die Bindung der Kohäsionspolitik an die Reformagenda der EU. Kommissionspräsidentin von der Leyen etablierte nach ihrem Amtsantritt eine eigene Generaldirektion zur Unterstützung von Strukturreformen (DG Reform) und unterstellte diese ebenfalls der neu ernannten Kommissarin für DG REGIO, Elisa Ferreira (DG Regional and Urban Policy 2019; Structural Reform Support Service 2019). DG Reform bot den Mitgliedsstaaten technische Unterstützung für die Vorbereitung und Durchführung von Strukturreformen aus den wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren an (Structural Reform Support Service 2019)⁴⁴.

⁴⁴ Dieser Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSS) wurde bereits unter der Juncker-Kommission im Jahr 2015 eingerichtet, um die Expertise der kurzfristig einberufenen Arbeitsgruppen für die Förderung der Reformprogramme in Griechenland und Zypern in einer Kommissionsdienststelle zu institutionalisieren. Die finanziellen Mittel bezog die Dienststelle fast vollständig aus den ESI-Funds (Structural Reform Support Service 2016). Bis zum Jahr 2019 gehörte der SRSS aber noch zum Generalsekretariat. Mit ihrer Entscheidung, die Dienststelle in DG Reform zu überführen und diese mit DG REGIO einer gemeinsamen Kommissarin zu unterstellen, wollte die von der Leyen-Kommission eine größere Kohärenz zwischen den beiden Handlungsbereichen herstellen (DG Regional and Urban Policy 2019, 12).

Die Regionalisierung des Europäischen Semesters ist jedoch nicht mit einem Paradigmenwechsel der europäischen Wirtschaftspolitik gleichzusetzen. Nach Hall (1993, 279) würde ein solcher „third order change“ einen radikalen Wandel in dem übergeordneten politischen Diskurs voraussetzen. Die investitionsbezogenen CSRs des Jahres 2019 lösten die fiskalpolitischen CSRs jedoch nicht ab. Sie stellen vielmehr eine Ergänzung dar, die speziell auf die Verwendung des EU-Haushaltes ausgerichtet ist. Die Aufnahme der investitionsbezogenen CSRs ist zeitlich auf den nahenden Beginn der Förderperiode 2021-2027 und den damit startenden Prozess der Programmplanung abgestimmt. Er stellt somit keine beständige inhaltliche Neuausrichtung des Europäischen Semesters dar. So platzierte DG REGIO CSRs im Europäischen Semester, die speziell auf die Programmierung der ESI-Fonds zugeschnitten sind und die eigenen Politikprogramme widerspiegeln. Statt ein Umlenken in der nationalen Haushaltspolitik anzuregen, setzte sie Anreize für die Verwendung der EU-Mittel. Daher dienen diese CSRs einem anderen Zweck als regulatorische oder fiskalpolitische CSRs, die grundsätzliche Reformbedarfe und nationale Haushaltsziele aufzeigen. Dass Mitgliedsstaaten bei der Programmierung der ESI-Fonds entsprechende CSRs berücksichtigen müssen, führt vor diesem Hintergrund aber auch nicht zu einer Unterordnung der Kohäsionspolitik an monetaristische Politikziele. Stattdessen verlagert sich lediglich das Forum für die Aushandlung der Partnerschaftsvereinbarungen auf das Europäische Semester. Unter dem gemeinsamen Dach des jährlichen Verfahrens bewahren sich wirtschaftspolitische Akteure und kohäsionspolitische Akteure eine funktionale Unabhängigkeit voneinander.

Die inhaltliche Verknüpfung zwischen CSRs und Programmierung der ESI-Fonds zwischen den Jahren 2014 und 2019 folgt einer horizontalen Koordinierung zwischen den wirtschaftspolitischen Akteuren des Europäischen Semesters und den kohäsionspolitischen Akteuren. Während die Strukturfondsreform von 2013 noch als Ergebnis einer hierarchischen Durchsetzung wirtschaftspolitischer Interessen gegenüber den Interessen der Cohesion Policy Community gedeutet werden kann (vgl Kap 4), weist die Politikgestaltung eine starke Beharrungstendenz auf. DG REGIO nimmt nach wie vor eine wesentliche Rolle für die Verwaltung des EU-Haushalts ein und kann sich somit als Gatekeeper bei der Umsetzung der Kohäsionspolitik behaupten. Die engere Koordination mit DG REGIO in der Kerngruppe des Europäischen Semesters folgt nicht mehr aus einem hierarchischen Eingriff externer Akteure. Vielmehr ergibt sie sich aus den veränderten Bedingungsfaktoren durch die Strukturfondsreform von 2013. Nachdem die Programmierung für die Förderperiode 2014-2020 zunächst die substantziellen Inkompatibilitäten zwischen der wirtschaftspolitischen EU-Agenda und dem Politikprogramm der Kohäsionspolitik aufgezeigt hat, kooperierten die DGs bei der Vorbereitung der Förderperiode

2021-2027 in deliberativen Formaten. Mit der Regionalisierung des Europäischen Semesters erzielen sie eine Kombination der verschiedenen Policies. Die regionalpolitischen Politikinhalte wurden dabei in das Europäische Semester übertragen, sodass die Handlungsdomäne der Kohäsionspolitik erhalten blieb. Zugleich wurden die ESI-Fonds aber weiter in den übergeordneten Policy-Diskurs des Europäischen Semesters integriert und externe Zugriffsmöglichkeiten über die Halbzeitüberprüfung erhöht.

Der externe Schock der Corona-Pandemie erschütterte im März 2020 die Vorbereitungen für die Förderperiode 2021-2027. Wie bereits in den politischen Krisen des vorangehenden Jahrzehnts, erfolgte eine Neuausrichtung der finanziellen Ressourcen der ESI-Fonds an den aktuellen politischen Herausforderungen. Im nachfolgenden Abschnitt wird dargelegt, dass die kohäsionspolitischen Akteure an das neue integrierte Selbstverständnis anknüpfen und ihre politische Agenda auf dieser Basis zentral innerhalb des europäischen Krisenmanagements platzieren können.

8.3 Eine neue Kohäsionspolitik

Drei Jahre nach Veröffentlichung des Kommissionsvorschlages für die Gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds verabschiedeten die Co-Gesetzgeber im Juni 2021 schließlich das Regelwerk für die Förderperiode 2021-2027. Der revolutionären Strukturfondsreform von 2013 folgte eine Evolution. Die EU griff die Reformelemente aus der Förderperiode 2014-2020 auf und entwickelte sie inkrementell weiter. Der Kontinuität in den ESI-Fonds stehen jedoch die wirtschaftspolitischen Umbrüche der Corona-Krise gegenüber. Die drastischen wirtschaftlichen Folgen der Gesundheitskrise bewegten die europäischen Staats- und Regierungschefs und -chefinnen zur Mobilisierung des umfassenden Wachstumsprogrammes Next Generation EU (NGEU). Dieses Paket brach in vielerlei Hinsicht mit den Traditionen der europäischen Finanzarchitektur. Insbesondere die Tatsache, dass die EU erstmals in großen Umfang gemeinsame Anleihen aufnimmt, stellt nach dem damaligen deutschen Finanzminister, Olaf Scholz, einen „Hamilton-Moment“ für Europa dar (Bundesministerium der Finanzen 2021b). Auch das Europäische Semester wird im Zuge der Etablierung des NGEU stark umstrukturiert (Bekker 2021a; Guttenberg, Hemker und Tordoir 2021, 92-93; Höpner 2020b). Im nachfolgenden Abschnitt werden die zentralen Elemente des Corona-Aufbauplans dargestellt. Dabei wird aufgezeigt, dass der neue Finanzrahmen und NGEU an den Policy-Transfer zwischen Kohäsionspolitik und Europäischem Semester anknüpfen. Über den neuen Haushaltsposten NGEU werden politische Praktiken aus der Kohäsionspolitik von der zentralen Ebene adaptiert und die Systemintegration dieses Politikfeldes weiter vorangetrieben.

Der MFR 2021-2027 verstärkte die Verbindungselemente zwischen Europäischen Semester und ESI-Fonds. Dazu gehört die oben beschriebene Halbzeitüberprüfung, die eine Neuausrichtung der ESI-Fonds innerhalb der Förderperiode ermöglicht. Darüber hinaus wurde der neue ESF+ stärker an das Europäische Semester ausgerichtet⁴⁵. Die fonds-spezifischen Verordnungen 2021-2027 verpflichtet die Mitgliedsstaaten, einen angemessenen Teil aus den ESF+-Mitteln unter geteilter Mittelverwaltung für CSRs bereitzustellen (EU 2021/1057). Die makroökonomische Konditionalität wurde in vereinfachter Form in das Regelwerk für die Jahre 2021-2027 aufgenommen. Die EU hielt beide Stränge der makroökonomischen Konditionalität bei und unter dem automatischen Suspendierungsstrang können weiterhin Verpflichtungen und Zahlungen suspendiert werden. Allerdings sind die Anwendungsmodalitäten aufgeweicht. Bei einem schweren Wirtschaftsabschwung in der Eurozone oder der Union ist die Kommission nicht mehr verpflichtet, einen Vorschlag zur Anwendung der makroökonomischen Konditionalität vorzulegen. Die Obergrenzen der Mittelsuspendierung wurden außerdem herabgesetzt. Im Vergleich zu einer maximalen Suspendierung in der Höhe von 0,5 % des nominalen BIP in der Förderperiode 2014-2020, können zwischen 2021 und 2027 nur noch maximal 0,25 % des nominalen BIP bzw. 25 % der Verpflichtungen suspendiert werden, wenn ein Mitgliedsstaat erstmalig nicht die Bedingungen des EDP einhält. Trotz dieser Verwässerung haben die zentralen Elemente der makroökonomischen Konditionalität auch in der Förderperiode 2021-2027 Bestand⁴⁶. Die zentralen Reformelemente der Strukturfondsreform 2013 wurden folglich in der Förderperiode 2021-2027 in modifizierter Form fortgeführt und verstärkt.

Insgesamt verstärkte die Strukturfondsreform aus dem Jahr 2021 die supranationalen Eingriffsmöglichkeiten in die ESI-Fonds. Da die Kommission nun nicht mehr nur am Anfang der Programmierung die Berücksichtigung der CSRs einfordern kann, koppelt sie die gesamte siebenjährige Förderperiode enger an das Europäische Semester. Zugleich zeichnet sich eine leichte Aufweichung des automatischen Suspendierungsstrangs der makroökonomischen Konditionalität ab.

⁴⁵ Der ESF+ umfasst neben dem ESF sowohl weitere Finanzinstrumente mit geteilter Mittelverwaltung (Jugendbeschäftigungsinitiative und den bisherigen europäischen Hilfsfonds) als auch Finanzinstrumente unter direkter und indirekter Mittelverwaltung aus den bisherigen Programmen „Beschäftigung und soziale Innovation“ und „Gesundheit“.

⁴⁶ Weitere Reformen beziehen sich auf die ex-ante-Konditionalitäten, die in „grundlegende Voraussetzungen“ umbenannt wurden. In der Förderperiode 2021-2027 werden diese nicht nur zu Beginn der Förderperiode überprüft. Auch im Laufe der Periode kann die mangelhafte Umsetzung der grundlegenden Voraussetzungen zu einer Mittelsuspendierung führen.

Politische Disruptionen und neue Problembezüge für die ESI-Fonds

Doch schon vor Ausbruch der Corona-Krise Anfang des Jahres 2020 geriet die Kohäsionspolitik in den Fokus für weitere politische Prioritäten. Nach dem Wechsel in der Kommission im Jahr 2019 machte die neue Kommissionspräsidentin, von der Leyen, den Europäischen Grünen Deal zu ihrem Vorzeigeprojekt. Darin legte sie einen Fahrplan für Strategien und Maßnahmen vor, mit denen Europa bis zum Jahr 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent der Welt werden soll (Europäische Kommission 2019b). Der JTF bildet das Kernstück des Projekts. Er stellt den Mitgliedsstaaten Finanzmittel für den Übergang zu einer grünen Wirtschaft zur Verfügung und wird über die geteilte Mittelverwaltung im Rahmen der Kohäsionspolitik verwaltet (Europäische Kommission 2021f). In seiner Umsetzung knüpft der Europäische Grüne Deal damit an die neue Schnittstelle zwischen Europäischem Semester und Kohäsionspolitik an. So baut DG REGIOs weitere inhaltliche Beteiligung an den Länderberichten und den CSRs auf der Planung und Programmierung des JTFs auf. In den Länderberichten 2020 setzte DG REGIO die Investitionsleitlinien im Anhang D in Hinblick auf die Prioritäten für den JTF fort (DG Regional and Urban Policy 2019). Das politische Vorzeigeprojekt der neuen Kommission adaptierte folglich die politischen Praktiken der Kohäsionspolitik und gewährte DG REGIO dabei eine zentrale Rolle bei seiner Durchführung.

Kurz nach der Veröffentlichung der Länderberichte 2020 zeigte sich im März 2020 allerdings das drastische Ausmaß der Corona-Pandemie. Nach dem Wechsel und der strategischen Neuausrichtung der Kommission Ende 2019 stellt die Gesundheitskrise eine zweite große Disruption in den laufenden Verhandlungen für die Förderperiode 2021-2027 dar. Im Lichte der Corona-Pandemie wandelte sich das politische Bezugsproblem der Kohäsionspolitik schlagartig. Unter den Co-Gesetzgebern bestand ein klares Problembewusstsein über die hohe Dringlichkeit, verfügbare finanzielle Ressourcen für die unmittelbaren Folgen der Krise zur Verfügung zu stellen. Bereits im April verabschiedeten Rat und EP Änderungen der Gemeinsamen Bestimmungen 2014-2020. Die Reformpakete CRII und CRII Plus erhöhten die Flexibilität für die Umschichtung der ESI-Fonds auf neue Prioritäten, stellten zusätzliche Liquidität bereit und verringerten den Verwaltungsaufwand. Die schnelle Adaption der ESI-Fonds an die neuen Herausforderungen bot der EU in der Krisensituation somit eine wichtige Handlungsressource (von der Leyen 2020).

Das Narrativ für die Haushalts- und sektoralen Verhandlungen für die Förderperiode 2021-2027 wandelt sich in Folge der Corona-Pandemie drastisch. Auf der politischen Agenda der EU stand die Krisenbekämpfung nun an oberster Stelle. Noch im März aktivierte die

Kommission die allgemeine Ausweichklausel für den SWP. Dies erlaubte den Mitgliedsstaaten, unter den besonderen Umständen von den Haushaltsvorgaben abzuweichen. In den CSRs 2020 lag der Fokus der Kommission auf zwei Themenbereichen. Zum einen nahmen die CSRs 2020 „wirtschaftspolitische Sofortmaßnahmen zur Bewältigung und Abfederung der gesundheitlichen und sozioökonomischen Auswirkungen von Covid-19“ (Europäische Kommission 2020a, 6) in den Blick. Zum anderen behandelten die CSRs die „Wiederaufnahme der Wirtschaftstätigkeit und Ankurbelung des Wachstums, Förderung des ökologischen und digitalen Wandels“ (Europäische Kommission 2020a, 6). DG REGIO trug aktiv zu der Gestaltung dieser speziellen CSRs bei und verfestigt damit ihre Rolle in der Kerngruppe des Europäischen Semesters (DG Regional and Urban Policy 2019, 22). So spiegelten sich die Investitionsprioritäten für den JTF in den CSRs wieder. Nach der Kommissarin für DG REGIO, Elisa Ferreira, bot das Semester nun eine Plattform für Politikziele der Kohäsionspolitik:

„So, the proposal from the Commission makes the Semester as the kind of the right structure on which you can anchor [...] also new requests, new demands, because now we really want to catch up, but we don't want [...] that member states look forward [...] with methods from the past. So, the greening, the digital, the cohesion have got to be elements of the same story, so that really you reestablish sound conditions for future growth.“ Elisa Ferreira, Kommissarin für DG REGIO (Hessen in Berlin und Europa 2020)

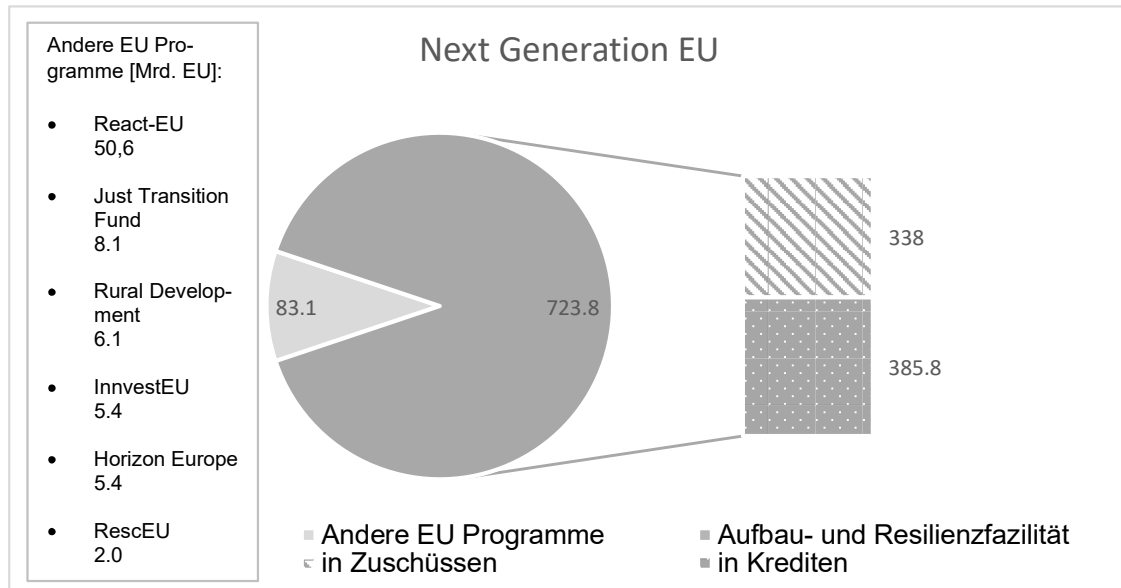


Abbildung 11: Next Generation EU, 2020 Preise in Milliarden, Quelle: Europäische Kommission (2021e)

Doch einen besonders starken Aufwind gewannen kohäsionspolitische Praktiken in den wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren der EU durch die Verabschiedung des Corona-Wiederaufbaufonds. Gemeinsam mit dem MFR haben die Staats- und Regierungschefs mit NGEU

für die Förderperiode von 2021-2027 ein Konjunkturprogramm in der Höhe von 2.018 Billionen Euro (in 2020 Preisen) verabschiedet. NGEU stellt ein zeitlich begrenztes Aufbauinstrument dar, das die EU zur Kreditaufnahme von 806.9 Milliarden Euro (in 2021 Preisen) ermächtigt (Europäische Kommission 2021e, 6). Der größte Teil der Finanzmittel fließt über die neu eingerichtete Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) sowohl in der Form von Zuschüssen (bis zu 338 Milliarden Euro in 2020 Preisen) als auch in der Form von Krediten (bis zu 385.8 Milliarden Euro in 2020 Preisen) an die Mitgliedsstaaten. Weitere Finanzmittel aus dem NGEU in der Höhe von 83,1 Milliarden Euro stocken bestehende Programme auf (Europäische Kommission 2021e). Hier profitierte insbesondere die Kohäsionspolitik. Die Initiative REACT-EU („Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe“) stellt für die ESI-Fonds zusätzliche Mittel in Höhe von 50,6 Milliarden Euro aus dem NGEU zur Verfügung. Das Maßnahmenpaket der EU bestärkt die Kohäsionspolitik somit sowohl direkt durch eine finanzielle Aufstockung als auch indirekt durch eine Übernahme von Politikelementen in den übergeordneten NGEU.

NGEU stützt sich auf die nationalen Implementationsstrukturen der Kohäsionspolitik. Die EU knüpft die Vergabe der EU-Finanzmittel aus der RRF auch an die Strukturreformen aus dem Europäischen Semester. Dazu legen die Mitgliedsstaaten der Kommission sogenannte Aufbau- und Resilienzpläne vor, in denen sie ihre Reform- und Innovationsvorhaben bis zum Jahr 2026 darlegen. In den Plänen müssen die Mitgliedsstaaten die CSRs der Jahre 2019 und 2020 berücksichtigen. Die Kommission überprüft die Aufbau- und Resilienzpläne und legt sie schließlich dem Rat zur formalen Annahme vor (Europäische Kommission 2021k). Dieses Vorgehen entspricht weitestgehend dem Verfahren zur Annahme der Partnerschaftsvereinbarungen. In den Mitgliedsstaaten sind außerdem zumeist dieselben Strukturen mit der Planung und Durchführung der Aufbau- und Resilienzpläne vertraut, die auch für die Umsetzung der ESI-Fonds-Projekte verantwortlich sind. Aufgrund der begrenzten Kapazitäten konzentrierten sich die nationalen Autoritäten insbesondere in Österreich, Dänemark, den Niederlanden und Belgien zunächst auf die Planung der Aufbau- und Resilienzpläne, sodass die Umsetzung der Partnerschaftsvereinbarungen für die Förderperiode 2021-2027 deutlich verzögert wurde (Dozhdeva und Fonseca 2021, 31). In der Praxis bestehen folglich Unklarheiten über die Überschneidungen und Komplementaritäten zwischen den ESI-Projekten und den Investitionsvorhaben aus dem NGEU (Lopriore 2022). Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Finanzinstrumenten liegt aber in der Berücksichtigung regionaler Akteure. NGEU adressiert vorrangig nationale Investitionsprioritäten und bezieht regionale und gesellschaftliche Stakeholder weniger stark in die Implementierung ein.

In der Kommission liegt die Verantwortung für NGEU vor allem im Generalsekretariat sowie bei der DG ECFIN. Die Staats- und Regierungschefs und -chefinnen der nördlichen Nettozahler zeigten sich anfänglich besorgt über den mäßigen Erfolg der Kommission bei der Durchsetzung der Strukturreformen über die Partnerschaftsvereinbarungen der ESI-Fonds (vgl. Kap. 6.1). Insbesondere der niederländische Premierminister, Mark Rutte, befürchtete, dass die Kommission bei der Verknüpfung der Finanzmittel aus dem NGEU mit Strukturreformen zu weich gegenüber den Mitgliedsstaaten vorgehe (Financial Times 2021). Diesen Befürchtungen begegnete die Kommission mit der Einrichtung der Task Force Aufbau und Resilienz im Sommer 2020. Diese Task Force ist im Generalsekretariat angesiedelt und der Kommissionspräsidentin unterstellt. Sie ist gemeinsam mit DG ECFIN für die Koordinierung und Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne zuständig (DG for Economic and Financial Affairs 2020). DG REGIO wurde ebenfalls in die Koordination der Pläne miteinbezogen (DG for Economic and Financial Affairs 2020), doch vor allem wirtschaftspolitische Akteure gewannen Kontrollbefugnisse über die neue Fazilität.

Dementsprechend verfolgte die Kommission bei der Annahme der Pläne eine härtere Linie gegenüber den Mitgliedsstaaten (Financial Times 2021). Dies zeigt sich beispielhaft in Forderungen gegenüber der deutschen Bundesregierung. So beharrte die Kommission bei der Überprüfung des deutschen Plans zunächst auf Strukturreformen zur Entschärfung der Progression im Steuersystem, zur Abschaffung des Ehegattensplittings sowie zur Verbesserung der Tragfähigkeit des Rentensystems (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2021; Höpner 2021a)⁴⁷. Den Aufbau- und Resilienzplan von Polen blockierte die Kommission über ein Jahr, um umstrittene Justizreformen rückgängig zu machen. Unter speziellen Auflagen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit billigte die Kommissionspräsidentin, von der Leyen, schließlich den Plan von Polen, stieß für diesen Kurswechsel aber auf scharfe Kritik seitens der Kommission (Fleming 2022).

Die EU passte das Europäische Semester im Jahr 2021 an die Abläufe der RRF an. Das Jahr 2021 stellt somit einen außerordentlichen Semesterzyklus dar. Die Mitgliedsstaaten sollten ihre Nationalen Reformpläne gemeinsam mit den Aufbau- und Resilienzplänen einreichen. Anstelle der Länderberichte nahm die Kommission dann eine Bewertung dieser Pläne vor. Die

⁴⁷ In dem finalen Plan setzte Deutschland davon letztlich aber lediglich milde Reformen um. Die Bundesregierung adressierte die Forderungen der Kommission mit Investitionsprogrammen für Kinderbetreuung und Auszubildende, der Sozialgarantie 21 sowie einer digitalen Rentenübersicht (Bundesministerium der Finanzen 2021a).

Kommission legte in diesem Jahr keine strukturellen CSRs vor, auch wenn sie weiterhin die nationalen makroökonomischen Ungleichgewichte analysierte. Die bilateralen Verhandlungen über die Aufbau- und Resilienzpläne ersetzen die strukturierte Vorlage von CSRs somit vollständig. Der Semesterzyklus wurde auf diese Weise entsprechend den Prioritäten der NGEU umgeordnet. Die wirtschaftspolitische Koordinierung der EU basiert nun stärker denn je auf der Steuerung der EU-Investitionsprogramme, wobei das außerordentliche Semesterverfahren kohäsionspolitische Praktiken aus der Förderperiode 2014-2020 übernimmt und auf den nationalen Verwaltungsstrukturen zur ESI-Verwaltung aufbaut. Nguyen und Redeker (2022) erwarten eine langfristige Umorientierung des Europäischen Semesters an die neuen Strukturen. Die zentrale Ebene der Kommission adaptierte folglich die sektoralen Praktiken der DG REGIO für die Stärkung der eigenen politischen Agenda. Im Vergleich zu dem Austeritätsparadigma nach der Wirtschafts- und Finanzkrise bilden EU-Investitionsprogramme nun den zentralen Motor in der europäischen Krisenpolitik nach der Corona-Pandemie.

Die Evolution des Europäischen Semesters seit Beginn der Förderperiode 2014-2020 macht deutlich, dass die Strukturfondsreform von 2013 keine Einbahnstraße darstellt. Wirtschaftspolitische Akteure haben einen verbesserten Zugang über die Kontrolle der ESI-Fonds gewonnen. Jedoch entfaltet der Brückenschlag zwischen den beiden Funktionsbereichen auch Rückkopplungseffekte auf den Inhalt und die Struktur des Europäischen Semesters. In der Vorbereitung auf die neue Förderperiode zeichnet sich ab dem Jahr 2019 eine intensiviertere Koordination zwischen den wirtschaftspolitischen und den regionalpolitischen Akteuren innerhalb der Kommission ab, die zu einer Neuausrichtung der Länderberichte und der CSRs führen. Durch den externen Schock der Corona-Krise markiert das Ende der Förderperiode 2014-2020 aber auch den Beginn einer neuen Phase in der Geschichte des EU-Haushaltes. In der neuen EU-Finanzarchitektur verstetigt sich der Policy-Transfer zwischen ESI-Fonds und den wirtschaftspolitischen Koordinationsverfahren. Die sektoralen Praktiken werden dabei von den zentralen politischen Einheiten aufgegriffen und mit neuen finanziellen Ressourcen ausgestattet.

Zusammenfassung

In der Förderperiode 2014-2020 ziehen sich die Fäden weiter zusammen, die das Europäische Semester und die Kohäsionspolitik seit der Strukturfondsreform von 2013 aneinanderbinden. Die neue wechselseitige Abhängigkeit zwischen der Programmierung der Fördergelder und der inhaltlichen Gestaltung des Europäischen Semesters beförderte einen verstetigten Policy-Transfer zwischen den beiden Funktionsbereichen der EU. Das vorliegende Kapitel nimmt

diese Rückkopplungseffekte der Strukturfondsreform von 2013 in den Fokus und beleuchtet dabei die Semesterzyklen zwischen den Jahren 2014 und 2021. Im Vergleich zu den vorangehenden Kapiteln unternimmt es dabei einen Perspektivwechsel. Während die Kapitel 5 bis 7 die Reformen der Kohäsionspolitik aufzeigen, werden in diesem Kapitel die Innovationen im Europäischen Semester betrachtet, die sich aus den Feedbackeffekten der Strukturfondsreform von 2013 ergeben. Dabei wird deutlich gemacht, dass die Anbindung des Europäischen Semesters an die Kohäsionspolitik eine wechselseitige Anpassung darstellt. Nicht nur die Kohäsionspolitik integriert die Politikinhalte des Europäischen Semesters. Auch das Europäische Semester übernimmt Inhalte der Kohäsionspolitik.

Das Europäische Semester ist von einer sozialen Schiefelage gekennzeichnet. Fiskalpolitische Haushaltsziele und angebotsorientierte Strukturreformen finden einen stärkeren Niederschlag in den CSRs und werden durch stärkere Governance-Mechanismen gestützt. Einige Forschende verzeichnen zwar eine zunehmende Sozialisierung des Europäischen Semester, doch insgesamt zeigt sich ein persistenter Vorrang wirtschaftspolitischer Politikprogramme. Die Anbindung an die Kohäsionspolitik eröffnet der Cohesion Policy Community einen Zugang zu den wirtschaftspolitischen Steuerungsverfahren der EU und beeinflusst daher das Spannungsverhältnis zwischen der wirtschaftspolitischen und der sozialpolitischen Agenda. Schon bei der Programmierung der ESI-Fonds 2014-2020 fand eine inhaltliche Koordination der beiden Politikprogramme statt. In Kapitel 6 wurde die Einführung der makroökonomischen Konditionalität als einseitige hierarchische Indienstnahme der Kohäsionspolitik durch wirtschaftspolitische Akteure verstanden. Doch in diesem Kapitel wurde deutlich, dass die tatsächliche Bindungswirkung der neuen Verbindung zunächst begrenzt war. Kohäsionspolitische Akteure in den Mitgliedsstaaten und der Kommission traten weiterhin als Gatekeeper auf, die lediglich kompatible Politikprogramme übernahmen. In der Förderperiode 2014-2020 entsprachen die ESI-Fonds also nicht einem bloßen Lieferanten von fiskalpolitischen Zielen und wettbewerbsfördernden Strukturreformen. Vielmehr trat in den täglichen Operationen der Kohäsionspolitik eine erstaunliche Beharrungstendenz zutage.

Während der Vorbereitungen für die Förderperiode 2021-2027 fand eine vertiefte wechselseitige Anpassung zwischen den beiden Funktionsbereichen statt. Auf diese Weise begegneten wirtschaftspolitische und kohäsionspolitische Akteure den neuen Interdependenzen sowie den anhaltenden politischen Bestrebungen nach einer vertieften Integration von EU-Mitteln und Europäischem Semester. In der Kerngruppe des Europäischen Semesters handelten die verschiedenen Kommissionseinheiten ihre Politikprogramme

deliberativ aus. DG REGIO gewährte zwar einerseits stärkere externe Zugriffsmöglichkeiten sowie eine zeitliche Neuausrichtung über die Halbzeitüberprüfung, konnte aber zugleich eigene Politikinhalt im Europäischen Semester platzieren. DG REGIO bewirkte eine Regionalisierung der Länderberichte und CSRs und verankerte die Berücksichtigung regionaler Unterschiede sowie den Fokus auf investitionsbezogene Wirtschaftspolitik in den Zyklen der Jahre 2019 und 2020. Die Strukturfondsreform von 2013 entfaltet folglich einen Rückkopplungseffekt auf das Politikprogramm des Europäischen Semesters.

Die Corona-Pandemie markierte eine Zäsur in der Architektur der europäischen Wirtschaftskoordination. Stärker als jemals zuvor knüpfte die EU mit NGEU die Bereitstellung von EU-Mitteln an die Umsetzung von CSRs. In diesem Kapitel wurde aber dargelegt, dass diese wirtschaftspolitischen Reformen der EU in der Corona-Krise auf eine bereits bestehende Entwicklung aufbauen. Die zentralen politischen Einheiten der Kommission adaptierten die sektoralen Politikprogramme der Kohäsionspolitik für die neue Finanzarchitektur. Investitionsprogramme rückten in das Zentrum der europäischen Wirtschaftskoordination und nahmen für ihre Umsetzung die Implementationsstrukturen der ESI-Fonds in Anspruch. Indem die Förderprogramme unter NGEU dem Generalsekretariat unterstellt wurden, verlor DG REGIO innerhalb der Kommission aber ihre monopolhafte Kontrolle über die finanziellen Implementationsstrukturen.

Die Kohäsionspolitik hat ihren Charakter als autonomes Subsystem eingebüßt. Auch wenn das institutionelle Arrangement der Kohäsionspolitik hohe Beharrungstendenzen aufweist, adaptieren die kohäsionspolitischen Akteure in dem verstetigten Policy-Transfer mit dem Europäischen Semester übergeordnete Bezugsprobleme. Über situative Bezüge zu kontingenten Umweltaforderungen kann DG REGIO weiterhin die eigene Handlungsdomäne aufrecht erhalten. Zugleich exportiert sie die eigenen Politikprogramme in das Europäische Semester. Eine solche Policy-Integration kann jedoch in einer vollständigen Verschmelzung mit übergeordneten Einheiten und Programmen münden (P. Becker und Müller 2015, 242-47; Trein, Meyer und Maggetti 2019, 335). Die Kohäsionspolitik droht dabei langfristig in der neuen Finanzarchitektur aufzugehen oder durch die neuen Programme ersetzt zu werden.

9 Schlussfolgerungen

Der Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Beobachtung, dass die EU die Vergabe der EU-Fördergelder vermehrt an Konditionalitäten koppelt. In dem folgenden Kapitel fasse ich die wichtigsten Schlussfolgerungen und Ergebnisse aus der Analyse zusammen. Zunächst erfolgt in Abschnitt 9.1 eine Zusammenfassung der zentralen Befunde. Anschließend stelle ich in den Abschnitten 9.2 bis 9.5 darüber hinausgehende Reflexionen und Ausblicke dar.

9.1 Zusammenfassung der Arbeit

Der systematische Gebrauch von Konditionalitäten überrascht, weil die EU über dieses Instrumentarium weitreichende Befugnisse zur Einmischung in nationale Kompetenzbereiche herstellen kann. Eigentlich begünstigen die EU-Entscheidungsverfahren Reformblockaden oder Lösungen des kleinsten gemeinsamen Nenners. Die Handlungsfähigkeit der EU bleibt also beschränkt, während sich die Umweltaforderungen an ein koordiniertes Vorgehen der EU im Lichte gemeinsamer Krisen stetig mehren.

Um dieses fundamentale Dilemma zu adressieren, setzte die EU vermehrt Konditionalitäten ein. Nach der Eurokrise weitete sie beispielsweise die makroökonomische Konditionalität auf alle ESI-Fonds aus. Damit ist es möglich, die ESI-Fonds für einen Mitgliedsstaat zu suspendieren, der gegen die Auflagen der wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren verstößt. Seit dem Beginn der Förderperiode 2021-2027 ist der EU-Haushalt außerdem an eine Rechtsstaatlichkeitskonditionalität gebunden. Auch in Bezug auf die gemeinsame Asylpolitik ist die Einführung einer Konditionalität nach der Migrationskrise im Jahr 2015 immer wieder ins Gespräch gekommen (Stuttgarter Zeitung 2020; Zeit Online 2019). Die genannten Konditionalitäten zielen auf sensible staatliche Kernbereiche, denn grundlegende wirtschaftliche Angelegenheiten der Steuer-, Sozial-, oder Arbeitspolitik sowie der Außenpolitik unterliegen eigentlich dem nationalen Kompetenzbereich (Jacoby und Hopkin 2020, 1171). Solche Hebelkonditionalitäten sind meist leichter anwendbar und setzen stärkere finanzielle Anreize als verfügbare Sanktionsinstrumente (P. Becker 2022). Es stellt sich also die Frage, warum dieser systematische Gebrauch von Konditionalitäten trotz der hohen Entscheidungsblockaden in dem Mehrebenensystem der EU möglich ist.

Ich habe mich dieser Forschungsfrage auf der Basis einer qualitativen Fallstudie der Strukturfondsreform von 2013 genähert. Hier führte die EU erstmals einen systematischen Gebrauch von Konditionalitäten unter dem Dach des Regelwerkes der Kohäsionspolitik ein. Die vielfältige

Einsetzbarkeit von Konditionalitäten zeigt sich an den verschiedenen Elementen dieser Reform. Dabei handelt es sich um:

- 1) Die Einführung von ex-ante-Konditionalitäten
- 2) Die Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität
- 3) Die Kopplung zwischen Programmierung der ESI-Fonds und CSRs

Im Rahmen der Arbeit habe ich diese unterschiedlichen Elemente beleuchtet und die jeweils relevanten Entscheidungsprozesse als eigenständige Sequenzen behandelt.

Der analytische Fokus dieser Arbeit lag auf den intersektoralen Politikverflechtungen der Kohäsionspolitik. Üblicherweise geht die EU-Policy Analyse von einem sektoral fragmentierten Entscheidungsprozess aus. Dabei werden zumeist Akteure, Institutionen, Ideen und politische Problembezüge innerhalb der Grenzen eines Politikfeldes als erklärende Variable herangezogen. Diese Fallstudie erlaubt aber einen besonderen Blick auf die Bedingungsfaktoren von intersektoraler Koordination. So repräsentieren Konditionalitäten integrierte Policy-Lösungen, da sie eine Kopplung zwischen Kohäsionspolitik und externen Politikprogrammen institutionalisieren. Mit dieser Perspektive konnte ich zum einen die fundamentale Transformation der Kohäsionspolitik seit der Förderperiode 2014-2020 beleuchten. Zum anderen habe ich auch auf den steigenden Problemdruck in den angrenzenden Politikfeldern aufmerksam gemacht.

Ich habe die Forschungsheuristik des Akteurzentrierten Institutionalismus eingesetzt, um die Grenzkonflikte zwischen der Kohäsionspolitik und angrenzenden Politikfeldern darzulegen. Dabei habe ich Elemente des Rational-Choice-Ansatzes des Power-based Bargainings mit soziologischen Theorien des sozialen Lernens kombiniert. Die induktive Fallstudie der Strukturfondsreform von 2013 verfolgt nicht das Ziel, konkurrierende Hypothesen zu überprüfen. Stattdessen stehen die spezifischen kausalen Mechanismen, die eine verstärkte Policy-Integration der Kohäsionspolitik ermöglichen, im Fokus dieser Analyse. Ich bin dabei der Einsicht gefolgt, dass sich das komplexe EU-Entscheidungssystem nicht adäquat durch ein einziges theoretisches Modell abbilden lässt (Benz 2021, 31-32). Verschiedene Mechanismen der Steuerung existieren nebeneinander. Daher gilt es auch in dieser Arbeit, dass komplexe Wechselspiel verschiedener Governance-Modi zu identifizieren. Für dieses Ziel wurden zum einen die temporalen Sequenzen der kausalen Mechanismen berücksichtigt. Zum anderen wurde auch einer strukturellen Perspektive Rechnung getragen, indem die Mechanismen in den verschiedenen Arenen verortet wurden.

Auf der Basis eines historischen Abrisses über die Entwicklung der ESI-Fonds habe ich in Kapiteln 2 und 3 gezeigt, dass die Strukturfondsreform von 2013 in eine duale

Verhandlungsstruktur eingebettet ist. Auf der übergeordneten Ebene stehen die Haushaltsverhandlungen, bei denen die finanzielle Ausstattung und die regionale Verteilung der ESI-Fonds beschlossen werden. Diese Arena ist von zwischenstaatlichen Verhandlungen um nationale Nettopositionen gekennzeichnet und findet unter enger Beteiligung der Staats- und Regierungschefs und -chefinnen statt. Die regulativen Aspekte über die Verwaltungsmodalitäten der ESI-Fonds sind auf die sektorale Ebene ausgelagert. Mit der Geburtsstunde der Kohäsionspolitik im Jahr 1988 etablierte sich auf europäischer Ebene eine eigenständige Cohesion Policy Community mit Verantwortung für die Durchführung der Förderprogramme. In der europäischen Integrationsliteratur repräsentiert die Kohäsionspolitik daher immer noch den Prototypen eines Systems der Multilevel Governance (Heinelt und Petzold 2018, 132). Dieses grenzt sich mit eigenständigen Akteurskonstellationen, institutionellen Strukturen, Ideen und politischen Problembezügen von den Haushaltsverhandlungen ab. Unter den Fachpolitiker und -politikerinnen verläuft die dominante Konfliktlinie nicht zwischen den Mitgliedsstaaten, sondern zwischen nationalen und supranationalen Akteuren, die jeweils ihre Kompetenzen maximieren wollen.

Die erste untersuchte Sequenz über die Einführung der ex-ante-Konditionalitäten wurde in Kapitel 5 behandelt und auf eine positive Koordination zwischen Kohäsionspolitik und angrenzenden Politikbereichen zurückgeführt. Die Kohäsionspolitik verfügt über eine Monopolstellung in der EU, denn ihre historisch gewachsenen Implementationsstrukturen bieten besonders starke zentralisierte Durchführungskompetenzen. Die Gestaltungsmacht über diese Domäne war bis zur Mitte der 2000er-Jahre fest auf der sektoralen Ebene verankert. So wies die Cohesion Policy Community eine hohe Autonomie bei der Durchführung der Förderprogramme auf. Durch den vermehrten Gebrauch von ex-ante-Konditionalitäten gewannen externe Akteure aber an Boden über die ESI-Fonds. Als Ursache für diese Entwicklung wurden drei externe Umweltschocks herangezogen: der verschärfte Verteilungskonflikt im Zuge der Osterweiterung, die mangelnde empirische Evidenz zur Wirksamkeit sowie die Finanzkrise. Die externen gesellschaftlichen Verhältnisse führten dazu, dass die hohen finanziellen Ressourcen der Kohäsionspolitik ins Missverhältnis zu gesteigerten politischen Erwartungen und konkurrierenden Ausgabenprioritäten gerieten.

Dieser Reformstau löste in der Kohäsionspolitik endogene Modernisierungsbestrebungen aus, denn in den Haushaltsverhandlungen mussten Kohäsionspolitiker und -politikerinnen die finanziellen Ressourcen und regulativen Prinzipien verteidigen. Experten und Expertinnen aus Kommission, Rat und EP entwickelten einen ortsbasierten Ansatz für die Kohäsionspolitik und griffen dabei das neue regionalpolitische Paradigma eines ortsbasierten Ansatzes auf, welcher

unter den OECD-Staaten bereits vermehrte Anwendung fand. Der Gebrauch von Konditionalitäten stellte ein zentrales Element der internen Reformagenda dar, weil es eine stärkere Ergebnisorientierung der ESI-Fonds versprach. Maßgeblich vorangetrieben wurde die Entwicklung der ex-ante-Konditionalitäten von der Kommission. In einem Modus der positiven Koordination bezog DG REGIO angrenzende sektorale Generaldirektion in die Entwicklung eines Anforderungskataloges ein. Für externe Generaldirektionen bot sich über die Definition von ex-ante-Konditionalitäten die Möglichkeit, die eigenen Politikprogramme über den Kanal der ESI-Fonds umzusetzen. Somit fand hier eine intersektorale Koordination mit gemeinsamer Nutzenmaximierung statt.

Die zweite untersuchte Sequenz der makroökonomischen Konditionalität basierte, wie in Kapitel 6 dargelegt, auf der externen Indienstnahme der ESI-Fonds für eine Paketlösung zum MFR. Während die technischen ex-ante-Konditionalitäten vor allem von der Kommission vorangetrieben wurden, stellte der Rat den zentralen Akteur bei der hoch politisierten Debatte um die makroökonomische Konditionalität dar. Die Idee zur Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität wurde außerhalb der kohäsionspolitischen Sphäre im Rahmen der Verhandlungen um die Reform der wirtschaftspolitischen Steuerungsverfahren nach der Eurokrise entwickelt. Nördliche Gläubigerstaaten setzten sich für eine stärkere Haushaltsüberwachung ein, scheiterten aber mit ihren Versuchen, verschärfte Sanktionsinstrumente einzuführen an den Widerständen im Rat. Die deutsche Bundesregierung machte sich die asymmetrische Interessenskonstellation zwischen den Haushaltsverhandlungen und den Verhandlungen um eine verschärfte Haushaltskontrolle zunutze und koppelte ihre Zustimmung zum MFR an die Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität. Eigentlich verfügt der Europäische Rat nicht über gesetzgeberische Kompetenzen. Doch über seine Schlussfolgerungen zum MFR legte er die Verhandlungsposition des Rates im Schatten der Hierarchie fest. Da die makroökonomische Konditionalität nun an die Paketlösung zum MFR gebunden war, entsprach die Rückfalloption für Veto-Spieler aus dem Rat nicht dem Status quo, sondern einer vollständigen Blockade des EU-Haushaltes. Wirtschafts- und finanzpolitische Akteure nördlicher Mitgliedsstaaten erlegten dieses Instrument also von außen auf die Kohäsionspolitik auf und unternahmen damit eine „feindliche Übernahme“.

Die intergouvernementalen Erklärungsansätze einer Paketlösung erwiesen sich in dem institutionellen Kontext der dualen Verhandlungsstruktur jedoch nicht als hinreichende Bedingung. Sektorale Akteure innerhalb von Kommission, Rat und EP waren an der Bewahrung der Autonomie über die eigene Domäne interessiert und richteten sich daher im Rahmen der Deliberationen zu dem Regelwerk der Kohäsionspolitik gegen die fremde Indienstnahme der ESI-Fonds

zugunsten von fiskalpolitischen Ziele. Daher setzte die Paketlösung auch eine strategische Koordination zwischen den verschiedenen sektoralen Akteuren voraus. Im Gegensatz zu Kommission und Rat fand im EP keine intersektorale Interessensmediation zwischen Haushalts- und Kohäsionspolitischen Akteuren statt. Die Konfliktstruktur im EP verlief entlang von drei Dimensionen: der Parteienzugehörigkeit, der Nationalität sowie der ideellen Ausrichtung der MdEPs. Während Parteien des linken Spektrums eine einheitliche Ablehnung der makroökonomischen Konditionalität mobilisierten, blieben Parteien des rechten Spektrums entlang von nationalen und ideellen Konfliktlinien zersplittert. Infolgedessen etablierte das EP sich in den Verhandlungen als Repräsentant der Cohesion Policy Community und größter Veto-Spieler zur makroökonomischen Konditionalität. Die Maximalposition des EPs nach einer vollständigen Streichung von Art. 23 scheiterte an der ungünstigen Rückfalloption bei einem Veto des EU-Haushaltes. Doch in Kapitel 7 konnte ich darlegen, dass das EP erfolgreich verschiedene Strategien für eine Verwässerung der makroökonomischen Konditionalität aktivierte. So hielt das EP seine Zustimmung zum MFR durch ein Arena-Linkage-Veto strategisch zurück, um den Rat unter Druck zu setzen. Ferner deuteten die empirischen Befunde dieser Arbeit auf die Machtverhältnisse verschiedener Akteure innerhalb des EPs (Raunio 2014, 253). So zeigte sich in dieser Fallstudie, dass die Berichterstatter und Berichterstatterinnen sowie die Ausschussvorsitzenden eine zentrale Position einnahmen. Indem sie die Kompromisslösung zur makroökonomischen Konditionalität nicht einzeln zur Abstimmung stellten, konnten sie eine Opposition aus Reihen des Ausschusses unterbinden und informelle Einigungen vorantreiben. Nach dieser informellen Einigung handelt es sich bei der makroökonomischen Konditionalität um ein symbolisches Instrument, das nur als Ultima Ratio zur praktischen Anwendung kommen sollte.

Schließlich habe ich die Kopplung zwischen Programmierung der ESI-Fonds und CSRs in Kapitel 8 behandelt. In diesem Kapitel habe ich meinen Blick weg von den Gesetzgebungsprozessen gewendet und den Fokus stattdessen auf die Rückkopplungseffekte der Strukturfondsreform auf die Semesterzyklen während der Förderperiode 2014-2020 gelegt. Die voranstehenden Kapitel haben deutlich gezeigt, dass die Verhandlungen für die Förderperiode 2014-2020 von der Dominanz wirtschafts- und finanzpolitischer Akteure gegenüber kohäsionspolitischen Akteuren geprägt waren. Im Nachklang der Reform stieß das neue wechselseitige Abhängigkeitsverhältnis aber deliberative Austausch- und Lernprozesse an. Die ESI-Fonds entwickelten sich nicht zu einem bloßen Durchsetzungsinstrument der wirtschafts- und fiskalpolitischen CSRs. In der Förderperiode 2013-2020 stellten kohäsionspolitische Akteure weiterhin die Gatekeeper für die Programmierung der ESI-Fonds dar und adressierten lediglich relevante CSRs. In der darauffolgenden Förderperiode platzierte DG REGIO eigene

Politikprogramme in den Länderberichten und den CSRs und beförderte so eine „Regionalisierung des Europäischen Semesters“. Während die finanz- und wirtschaftspolitischen Akteure ihre Machtpotenziale in den Verhandlungen für die Indienstnahme der ESI-Fonds einsetzen konnten, zeigte sich in der praktischen Durchführung der Förderprogramme eine starke sektorale Beharrungstendenz.

Die hier resümierten Befunde erlauben einige Reflexionen und Schlussfolgerungen. In den nachfolgenden zwei Abschnitten werde ich zunächst Überlegungen über die Sonderrolle der Kohäsionspolitik sowie die Übertragbarkeit der Befunde auf andere Politikbereiche anstellen. In den darauffolgenden Abschnitten 9.4 und 9.5 problematisiere ich schließlich die asymmetrischen Machtpotenziale von Konditionalitäten sowie Implikationen für die Kompetenzordnung der EU.

9.2 Die neue Kohäsionspolitik

Als eines der beiden großen traditionellen Politikfelder blickt die Kohäsionspolitik auf eine lange Geschichte zurück. Wichtige Etappen in der Geschichte der europäischen Integration wären ohne Kompensationszahlungen über die ESI-Fonds nicht möglich gewesen. Die Implementationsstrukturen der Kohäsionspolitik sind in der politikwissenschaftlichen Literatur außerdem heute noch als Vorreiter für ein System des Multilevel Governance bekannt (P. Becker und Müller 2015; Heinelt und Petzold 2018, 132). Sowohl im Intergouvernementalismus als auch in der Multilevel Governance-Literatur stellt die Kohäsionspolitik also einen wichtigen Untersuchungsgegenstand der Theoriegeschichte dar. Doch spielen die ESI-Fonds auch heute noch eine Rolle für das europäische Regieren oder ist dieses Politikfeld ein Relikt vergangener Zeiten, das zum Aussterben verurteilt ist (Andor 2018, 9)? Dieser Abschnitt situiert die zentralen Befunde dieser Arbeit über die Transformation der Kohäsionspolitik in der EU-Politikfeldanalyse. Im Anschluss leite ich daraus Lehren für die Analyse politischer Konflikte im europäischen Mehrebenensystem ab.

Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass die Kohäsionspolitik eine neue wichtige Funktion außerhalb der Verwaltung der Fördermittel übernimmt. Über den zunehmenden Gebrauch von Konditionalität wird sie zum Hebel für die Durchsetzung zentraler Politikprogramme und ergänzt das anderweitig begrenzte Sanktionsinstrumentarium der EU. So zeigen die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit eine Transformation der Kohäsionspolitik auf. Lange blieb die Verwaltung der Fördergelder in der Verantwortung der geschlossenen Cohesion Policy Community. Außerhalb des sektoralen Politiknetzwerkes war das Interesse an den ESI-Fonds zumeist auf die finanzielle Kosten- und Nutzen-Verteilung beschränkt. Doch mit dem vermehrten Gebrauch

von Konditionalitäten werden die ESI-Fonds nun stärker in den Dienst für allgemeine politische Ziele der EU genommen. Funktional differenzierte Entscheidungsprozesse öffnen sich dabei für vielfältige Formen der sektorenübergreifenden Koordination.

Intersektorale Koordination in den EU-Organen

In der Literatur zur europäischen Integration finden die Mechanismen der sektorenübergreifenden Policy-Integration bislang nur wenig Beachtung. Ein Grund dafür stellt die implizite Annahme dar, dass europäische Entscheidungsprozesse einer starken sektoralen Fragmentierung unterliegen (Bönker 2008). EU-Politikfeldanalysen konzentrierten sich dementsprechend zumeist auf die Problembezüge, Akteure, Institutionen und Ideen innerhalb der sektoralen Grenzen (Falkner 2011; Wallace et al. 2020). Die vorliegenden empirischen Analysen haben neue Erkenntnisse über die intersektoralen Koordinationsverfahren innerhalb von Kommission, Rat und EP beleuchtet.

In Bezug auf die Kommission wurde in der bisherigen Literatur zwar bereits eine steigende Tendenz zum koordinierten Handeln zwischen verschiedenen DGs nachgewiesen (Hartlapp 2011, 187-88; Senninger, Finke und Blom-Hansen 2021). Doch noch immer dominiert typischerweise das Verfahren der dienststellenübergreifenden Konsultation (Candel, Princen und Biesbroek 2021), das einem Modus der negativen Koordination entspricht. Diese Arbeit reiht sich in die Befunde von Forschenden ein, die auf die Koordinationsbemühungen innerhalb der Kommission aufmerksam machen (Hartlapp, Metz und Rauh 2013; Kassim et al. 2013; Wille 2013) und zeigt auf, dass die Generaldirektionen über eine erstaunlich hohe Kapazität zur positiven Koordination verfügen. Besonders ersichtlich wird dies an der Einführung der ex-ante-Konditionalitäten, denn hier bezieht DG REGIO angrenzende sektorale Generaldirektionen über Taskforces direkt in die Gestaltung der ex-ante-Konditionalitäten ein. Externe Generaldirektionen können eigene Politikprogramme durch die Kopplung an die Fördergelder stärken. Bei der Gestaltung des Gesetzesentwurfes maximierten DG REGIO und angrenzende sektorale DGs daher den gemeinsamen Nutzen. Diese Fallstudie illustriert, dass positive Koordination in der Kommission gelingen kann, obwohl die Anzahl der möglichen Veto-Spieler dadurch deutlich erhöht wird.

Stärker noch als die Kommission, ist der Rat von einer sektoralen Fragmentierung gekennzeichnet (Sedelmeier 2002, 633). Das Beispiel der makroökonomischen Konditionalität macht deutlich, dass sektoraler Widerstand der Cohesion Policy Community durch politische Entscheidungen in den übergeordneten Haushaltsverhandlungen hierarchisch übergangen werden konnte. Entgegen der weitläufigen Darstellung des Rates als sektoral fragmentierte

Organisation belegt diese Fallstudie folglich intersektorale Abstimmungshandlungen in den kohäsionspolitischen Verhandlungen.

Schließlich machen die Ergebnisse dieser Arbeit auf die Bedeutung von sektoralen Konfliktlinien im EP aufmerksam. Für das Abstimmungsverhalten der MdEPs erwiesen sich in bisherigen Untersuchungen vor allem die Nationalität, die Fraktionszugehörigkeit sowie die Einstellungen gegenüber der europäischen Integration als zentrale Determinanten (Ripoll Servent und Panning 2019). Darüber hinaus beeinflussen aber auch themenspezifische Ausschüsse den Entscheidungsprozess maßgeblich (Bowler und Farrell 1995; McElroy 2006, 6; Raunio 2014, 338; Whitaker 2019; 2005; Yordanova 2009). Auf der Basis einer qualitativen Auswertung der relevanten Ausschusssitzungen konnte ich zeigen, dass Parteien des rechten Spektrums keine einheitliche Position zur makroökonomischen Konditionalität generieren konnten. Sie blieben entlang der nationalen Konfliktlinie zwischen den Friends of Cohesion und den Friends of Better Spending gespalten. Selbst unter konservativen und liberalen Mitgliedern des Regi-Ausschusses aus der Ländergruppe der Friends of Better Spending befinden sich Kritiker und Kritikerinnen der makroökonomischen Konditionalität. Hier zeigt sich, dass die Kapazität der Parteien und nationalen Delegationen das Verhalten der MdEPs in den Ausschüssen zu determinieren, beschränkt ist. Bei einer hohen Spezialisierung überwiegen stattdessen sektorspezifische Interessen. Folgende Analysen der Konfliktlinien im EP sollten daher durch die Analyse sektoraler Interessensgruppen ergänzt werden.

Insgesamt machten die Befunde über die inter-organisationalen Abstimmungsverfahren eine Zunahme der sektorenübergreifenden Koordination zwischen der Kohäsionspolitik und angrenzenden Politikfeldern deutlich. So sind die politischen Konflikte um die Einführung von Konditionalitäten maßgeblich durch Grenzkonflikte zwischen verschiedenen Domänen geprägt. Externe Akteure versuchen über Konditionalitäten eigene Politikziele an die ESI-Fonds zu koppeln. Ließ sich die Cohesion Policy Community noch lange als autonomes Subsystem beschreiben, gewinnen externe Akteure über Instrumente wie der makroökonomischen Konditionalität nun immer weiter an Handlungsmacht über dieses Politikfeld. Es zeichnet sich hier folglich eine Policy-Integration ab. Dieser Prozess stellt unsere Annahme von einem sektoral fragmentierten Politikprozess infrage. Doch spiegeln diese Ergebnisse einen allgemeinen Trend des europäischen Policy-Making wieder oder handelt es sich um eine besondere Entwicklung in der Kohäsionspolitik?

Die Monopolstellung der Kohäsionspolitik in der EU

Dieses Projekt schließt sich einer wachsenden Anzahl an Studien an, die auf die zunehmende Bedeutung von integrierten Politiklösungen im gesamten politischen System der EU aufmerksam machen (Tosun und Lang 2017; Trein, Meyer und Maggetti 2019). In der Kommission wird die intersektorale Zusammenarbeit beispielsweise systematisch im Rahmen gemeinsam erstellter Folgenabschätzungen oder durch den wachsenden Einfluss des Generalsekretariats vorangetrieben (Hartlapp, Metz und Rauh 2013; Radaelli und Meuwese 2010, 146-47). Zudem lenkt der wachsende Problemdruck für sektorenübergreifende Probleme wie der Klimakrise oder der digitalen Transformation die Aufmerksamkeit vieler Forschender auf Kollaborationen zwischen Akteuren aus verschiedenen Domänen (Jordan und Lenschow 2010; Tosun und Lang 2017). Diese Befunde deuten darauf hin, dass die Anzahl integrierter Politiklösungen in der EU ansteigt und Konditionalitäten sich in diesen Trend einreihen.

Doch trotz des allgemeinen Trends zugunsten integrierter Policy-Lösungen deuten die Ergebnisse dieser Arbeit in erster Linie auf eine Sonderstellung der Kohäsionspolitik in dem politischen System der EU. Im Allgemeinen ist die Generalisierbarkeit von induktiven Einzelfallstudien beschränkt. Hier wurden mögliche Rückschlüsse auf andere Politikfelder zusätzlich durch ein einzigartiges Ensemble institutioneller Strukturen und komplexer Akteurskonstellationen eingedämmt. Bevor ich im nächsten Abschnitt Reflexionen über die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Politikfelder anstelle, sollen hier daher zunächst Schlussfolgerungen über die Sonderstellung der Kohäsionspolitik dargestellt werden. Denn gerade die Tatsache, dass in der Kohäsionspolitik ein außergewöhnlich hohes Maß an integrierten Policy-Lösungen möglich ist, führt uns die veränderten gesellschaftlichen Anforderungen an diesen traditionellen Politikbereich deutlich vor Augen. Und ein tieferes Verständnis über die sich wandelnden politischen Erwartungen an die ESI-Fonds wirft schließlich nicht nur Licht auf interne Transformationsprozesse, sondern beleuchtet auch den Problemdruck der angrenzenden Politikfelder.

In der empirischen Analyse konnte ich offenlegen, dass die Kohäsionspolitik eine besondere Stellung in dem politischen System der EU einnimmt. Zum einen baut sich dieses Politikfeld auf einer historisch gewachsenen Implementationsstruktur auf, die supranationale, nationale und regionale sowie private und gesellschaftliche Akteure in die Verwaltung der Fördergelder einbezieht. Diese Struktur ermöglicht die effiziente Abführung von einem substantziellen Anteil der EU-Haushaltsmittel und minimiert Absorptionsprobleme. Hierbei handelt es sich um ein zentrales Distinktionsmerkmal der Kohäsionspolitik, denn anderen zentral organisierten Politikbereichen mangelt es an effektiven Durchsetzungsinstrumenten oder Haushaltsmitteln (vgl.

Kapitel 5.1). Zum anderen zeichnet sich die Kohäsionspolitik durch einen äußerst diffusen Problembezug aus. Eine Vielzahl unterschiedlicher politischer Prioritäten werden unter dem Dach der ESI-Fonds zusammengefasst und umgesetzt. Mit ihrem vorrangigen Fokus auf der erfolgreichen Abführung der Fördergelder wies DG REGIO bis zur Mitte der 2000er-Jahre keine zentralisierte politische Strategie für die Verwendung der Förderprogramme aus. Auch im Rat besitzt die Kohäsionspolitik keine formale Plattform für einen hochrangigen, strategischen Austausch zwischen nationalen Fachministern und -ministerinnen⁴⁸. Aufgrund dieser besonderen Eigenschaften verhält sich die Kohäsionspolitik komplementär zu anderen, zentral organisierten Politikfeldern. In anderen Politikbereichen verfügt die EU über eine gemeinsame supranationale Strategie, ihr mangelt es aber an den Mitteln zur Umsetzung. In der Kohäsionspolitik kann die Kommission auf ein komplexes Implementationsnetzwerk zugreifen, sie verbindet diese Ressource aber nicht mit klar umrissenen Politikprogrammen (Andor 2018). Diese funktionelle Komplementarität kann sektorenübergreifende Koordination erleichtern.

Neben diesen besonderen Distinktionsmerkmalen ist die Kohäsionspolitik zudem in eine duale Verhandlungsstruktur eingebettet: die Haushaltsverhandlungen zu der finanziellen Dimension einerseits und die sektoralen Verhandlungen zu der regulativen Dimension andererseits. Die regulativen Verhandlungen sind zwar formal autonom, doch in der empirischen Analyse wurde eine enge wechselseitige Abhängigkeit zwischen den beiden Arenen aufgezeigt. So hängt die Handlungsfähigkeit der Kohäsionspolitik maßgeblich von den finanziellen Mitteln ab, die ihr im Rahmen der Haushaltsverhandlungen zugesprochen werden. Die Ressourcen-Abhängigkeit ermöglicht den externen Akteuren aus den übergeordneten Haushaltsverhandlungen steuernde Eingriffe in die regulative Dimension der Kohäsionspolitik. Auch die Tatsache, dass der regulative sowie der finanzielle Rahmen der ESI-Fonds auf die Dauer einer Förderperiode begrenzt ist, erhöht die wechselseitige Abhängigkeit zwischen den beiden Arenen. Ohne eine vollständige Einigung zum MFR sowie zum Gesetzespaket der ESI-Fonds kann der Fortbestand der Kohäsionspolitik nicht gesichert werden. Hier zeigt sich also eine außergewöhnliche institutionelle Verhandlungsstruktur, die von typischen Entscheidungsprozessen abweicht. Die Befunde lassen folglich die Vermutung zu, dass sich das hohe Maß an intersektoraler Koordination auf die Besonderheiten und Kontingenzen in diesem Politikfeld zurückführen lassen.

Ogleich die dargestellten endogenen Bedingungsfaktoren die sektorale Koordination begünstigen, ist der Antrieb für diese Entwicklung in dem Problemdruck der politischen Umwelt der

⁴⁸ Seit dem Beginn der Förderperiode 2014-2020 haben Ratspräsidentenschaften vermehrt auf die Möglichkeit zurückgegriffen, formelle Treffen der Minister und Ministerinnen mit Zuständigkeit für die Kohäsionspolitik unter dem Dach des RfAA zu organisieren.

Kohäsionspolitik zu finden. Gesteigerte Bemühungen, die ESI-Fonds über Konditionalitäten an politikfeldfremde Ziele zu koppeln, lassen sich auf die begrenzten harten Governance Instrumente der EU zurückführen. Initiativen zur Einrichtung weiterer Sanktionsinstrumente im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren scheitern oftmals an den hohen Konsenserfordernissen einer Vertragsänderung. Konditionalitäten können dagegen über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für das Gesetzespaket der Kohäsionspolitik eingerichtet werden und umgehen somit die hohen Konsenserfordernisse einer Vertragsänderung. Auch die Anwendung von Konditionalitäten unterliegt häufig weniger harten Blockademöglichkeiten als die Anwendung von Sanktionen. Obwohl Konditionalitäten aus rechtlicher Perspektive keine Sanktionsinstrumente darstellen, weisen sie de facto eine funktionale Ähnlichkeit zu Sanktionen auf. Dort, wo hohe Konsenserfordernisse die Einführung von schärferen Sanktionsinstrumenten über den direkten Weg einer Vertragsänderung verhindern, können Konditionalitäten also einen alternativen Pfad eröffnen. Die Möglichkeit, eine solche funktionelle Entsprechung von harten Sanktionsinstrumenten zu schaffen, ist in kaum einem anderen Politikfeld denkbar. Die Implementationsstruktur sowie die finanziellen Ressourcen der Kohäsionspolitik machen sie für viele angrenzende Politikfelder zu einem potenziellen Kanal der eigenen politischen Strategien.

Dass die Kopplung an die ESI-Fonds einen eigenständigen Governance Mechanismus darstellt, wurde in der Governance-Literatur bislang jedoch weitestgehend übersehen. Dabei repräsentiert die makroökonomische Konditionalität in der Förderperiode 2014-2020 einen zentralen Hebel. Die Obergrenzen für Suspendierungen übersteigen die Obergrenzen für finanzielle Bußgelder deutlich. Außerdem führt sie auch für Mitgliedsstaaten außerhalb der WWU finanzielle Anreize zur Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakets ein und erweitert damit die geografische Reichweite der finanziellen Anreize signifikant. Die Aufsätze von Bocquillon, Brooks und Maltby (2020, 19) und Knodt und Schoenefeld (2020, 790) stellen Ausnahmen dar, denn sie identifizieren das „policy coupling“ zwischen Europäischem Semester und ESI-Fonds bereits als Governance Mechanismus. Nachfolgende Untersuchungen sollten mögliche Governance Instrumente ebenfalls nicht nur innerhalb der relevanten Politikfelder betrachten, sondern auch die Konditionalitäten in der Kohäsionspolitik berücksichtigen.

Ein Politikfeld in der Defensive

Eingangs dieses Abschnitts wurde die Frage nach der Zukunft der Kohäsionspolitik gestellt. Die bisher gewonnen Erkenntnisse erlauben eine Spekulation über die künftige Rolle der ESI-Fonds in dem politischen System der EU.

Konditionalitäten wurden hier als integrierte Policy-Lösungen verstanden. Das bedeutet, dass sie verschiedene sektorale Akteure maßgeblich in die Politikgestaltung und den Politikprozess miteinbeziehen. Die Grenzen der Kohäsionspolitik sind durchlässiger geworden und inkorporieren politikfeldfremde Agenden. Mehr denn je stellen die flexiblen Verwendungsmöglichkeiten der ESI-Fonds sowie die historisch gewachsenen Implementationsstrukturen für die EU eine wichtige Handlungsressource dar. Nach Trein, Meyer und Maggetti (2019, 335) geht eine umfängliche Policy-Integration allerdings mit einer vollständigen Fusion von Organisationseinheiten oder dem Abbau von Personal auf der organisationalen Ebene einher. Eine zunehmende Systemintegration der ESI-Fonds könnte dann auch dazu führen, dass die Mittel der ESI-Fonds vermehrt mit übergeordneten Politikprogrammen verschmelzen und die eigenständigen institutionellen Strukturen sukzessiv abgebaut werden (P. Becker und Müller 2015, 242-47). Einige Entwicklungen der Förderperiode 2021-2027 bestärken diese Lesart.

So stellt der Wiederaufbaufonds Next Generation EU die Monopolstellung der Kohäsionspolitik infrage. Wie in Kapitel 8.3 dargestellt, ergänzte die EU im Zuge der Corona-Pandemie den EU-Haushalt um ein 2.018 Billionen Euro (in 2020 Preisen) schweres Konjunkturprogramm (Europäische Kommission 2021e, 6). Einerseits stellt die Kohäsionspolitik einen wichtigen Eckpfeiler in dem neuen Programm dar, denn im Rahmen des Wiederaufbaufonds wurden die Mittel der Kohäsionspolitik über REACT-EU um 50,6 Milliarden Euro aufgestockt (Europäische Kommission 2021e). Ein noch weitaus größerer Anteil von 732,8 Milliarden Euro des Wiederaufbaufonds wird andererseits aber über die RRF an die Mitgliedsstaaten übermittelt. Die Zuständigkeit für diese Fazilität unterstellte die Kommission dem Generalsekretariat (vgl. Kapitel 8). Zudem folgen die EU-Aufbaupläne im Gegensatz zu den regionalpolitischen Partnerschaftsvereinbarungen einem stärker zentralisierten Ansatz. Regionalpolitiker und -politikerinnen im AdR warnten daher wiederholt vor einer möglichen Rivalität zwischen der Kohäsionspolitik und NGEU:

„Die Pandemie hat vielfältige sozioökonomische Auswirkungen, und alle Maßnahmen zur Erholung müssen dieser Realität Rechnung tragen. Allerdings muss unbedingt vermieden werden, dass den Strukturfonds durch die Aufbau- und Resilienzfazilität das Wasser abgegraben wird, weil über letztere wichtige Investitionen stark zentralisiert, mit einfacheren Regeln und ohne den Zwang zur nationalen Kofinanzierung möglich werden.“ (Europäischer Ausschuss der Regionen 2021, Apostolos Tzitzikostas, AdR-Präsident)

In Kapitel 8 wurde dargelegt, dass in der RRF Policy-Instrumente aus der Kohäsionspolitik übernommen wurden. Insbesondere die Praktiken zur Kopplung der Fördergelder an das Europäische Semester wurden aufgegriffen und unter die Kontrolle des Generalsekretariats gestellt. So müssen die Mitgliedsstaaten einen nationalen Aufbauplan vorlegen und darin

Verbindungen zu den CSRs herstellen. Unter NGEU werden folglich Implementationsstrukturen zur Abführung von Fördergeldern jenseits der sektoralen Ebene aufgebaut. Die Studie von Corti et al. (2021) zeigt auf, dass Deutschland, Österreich und Spanien in der Tat einen großen Anteil der Mittel aus der RRF Projekten zuteilen, die bereits bestanden oder geplant waren. Sie legen damit die Vermutung einer Rivalität zwischen Kohäsionspolitik und RRF nahe. Dieser Befund lässt sich allerdings nicht verallgemeinern. Portugal und Belgien weisen die Mittel beispielsweise hauptsächlich neuen Projekten zu. Die Frage, inwiefern die neuen Strukturen der RRF zu einer weiteren Zentralisierung der Mittelverwaltung beitragen, bleibt folglich zunächst offen und bedarf nachfolgender Untersuchungen. Insgesamt ficht der Wiederaufbaufonds aber die Monopolstellung der Kohäsionspolitik an und liefert alternative und zentralisierte Implementationsstrukturen zur Abführung von Fördermitteln.

Alles in allem haben sich die Akteure der sektoralen Cohesion Policy Community während der Förderperiode 2014-2020 als Gate-Keeper über die Implementationsstrukturen der Kohäsionspolitik behauptet. Gegenüber zunehmenden externen Steuerungsbemühungen konnten sie die grundlegenden regulativen Prinzipien sowie die finanziellen Ressourcen der ESI-Fonds verteidigen. Aber die Grenzen des einst so autonomen Policy-Netzwerkes sind durchlässiger geworden. Im Lichte des steigenden Problemdrucks werden die ESI-Fonds als Lieferanten für zentrale politische Strategien in den Dienst genommen. Immer mehr müssen die Kohäsionspolitiker und -Politikerinnen eine Verbindung zu externen Politikprogrammen herstellen. Während die Kohäsionspolitik also weiterhin über eine stabile Akteurskonstellation, institutionelle Ordnung und normative Ordnung verfügt, verliert der eigenständige politische Problembezug dieses Politikfeldes an Standfestigkeit. Paradoxerweise ermöglichte gerade die fehlende strategische Ausrichtung der ESI-Fonds eine hohe Anpassungsfähigkeit der Kohäsionspolitik an die kontingenten Anforderungen des krisenanfälligen politischen Systems der EU. Deutlicher denn je zeigte sich die hohe Anpassungsfähigkeit der ESI-Fonds während der Corona-Pandemie. In keinem anderen Politikfeld konnte die EU schnellere Reformen zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie auf den Weg bringen. Mit Blick auf die Zukunft der Kohäsionspolitik stellt sich die Frage, ob dieses Politikfeld die hohen finanziellen Ressourcen weiterhin für sich verteidigen kann. Mit der RRF hat die EU alternative Implementationsstrukturen unter zentralisierter Kontrolle eingeführt. Die RRF baut zwar auf Erfahrungen und Strukturen der Kohäsionspolitik auf. Allerdings ergibt sich für das sektorale Policy-Netzwerk das zunehmende Risiko einer umfänglichen Policy-Integration und zunehmenden Verschmelzung mit übergeordneten Programmen. Die Kohäsionspolitik befindet sich also auch in künftigen MFR-Verhandlungen in der Defensive.

In diesem Abschnitt wurde deutlich, dass die Kohäsionspolitik eine Sonderstellung in der EU einnimmt. Die verdichtete sektorale Politikverflechtung lässt sich in erster Linie auf die besonderen Merkmale und Strukturen der Kohäsionspolitik zurückführen. Die Befunde dieser Arbeit weisen deshalb zwar eine eingeschränkte Generalisierbarkeit auf. Eine Auseinandersetzung mit der Sonderstellung der Kohäsionspolitik erlaubt aber Rückschlüsse über den Problemdruck der angrenzenden Politikfelder. Im nachfolgenden Abschnitt werden die Möglichkeiten der Generalisierbarkeit auf andere Politikfelder genauer dargestellt.

9.3 Generalisierbarkeit der Ergebnisse

Die Betrachtung von Einzelfallstudien geht mit einer begrenzten Generalisierbarkeit der Ergebnisse einher. Doch trotz der einzigartigen Natur des Untersuchungsgegenstandes lassen sich aus den Befunden dieser Arbeit Überlegungen auf andere Politikfelder übertragen. Diesem Ziel widmet sich der nachfolgende Abschnitt.

Das Politikfeld, das sich dem Vergleich mit der Kohäsionspolitik wohl als erstes aufdrängt, ist die GAP⁴⁹. Beide Politikfelder verantworten einen vergleichbaren Anteil des EU-Haushaltes in der Höhe von etwa einem Drittel der Gesamtmittel und weisen zudem eine ähnliche Verhandlungsstruktur auf. Auch die GAP hängt sowohl von den finanziellen Entscheidungen der MFR-Verhandlungen als auch den regulativen Entscheidungen auf der sektoralen Ebene ab. Die übergeordneten Verhandlungen um die knappen Haushaltsressourcen üben, genau wie in der Kohäsionspolitik, einen hohen externen Druck auf die Reformdebatten der GAP aus. So mehrten sich in diesem Bereich ebenfalls externe Anforderungen aus angrenzenden Politikbereichen. Dies gilt insbesondere für umweltbezogene Herausforderungen. Außerdem baut auch die GAP auf einem historisch gewachsenen Netzwerk an regionalen, privaten und öffentlichen Stakeholdern aus dem Bereich der Landwirtschaft auf. Ähnlich wie bei der Kohäsionspolitik besteht also auch in der europäischen Landwirtschaft eine starke öffentliche Interessensgemeinschaft der Mittelempfänger. Aufgrund der Gemeinsamkeiten lässt sich auch in der GAP ein verstärkter Trend zu integrierten Policy-Lösungen vermuten.

Nach einer Übergangsperiode zwischen den Jahren 2021 und 2022 wurde für die Förderperiode 2023-2027 eine neue GAP beschlossen, die in der Tat ein moderates Maß an integrierten Policy-Lösungen vorsieht. Angetrieben wurde diese Entwicklung maßgeblich durch die

⁴⁹ Die Mittel der GAP werden über zwei Säulen verteilt. Die erste Säule umfasst Direktzahlungen an Landwirte und die zweite Säule bildet sich aus den Mitteln des ELER (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2015). Dieser Landwirtschaftsfonds fördert Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Politikziele des Europäischen Grünen Deals. Die starke Mobilisierung der Klimabewegung bot Forderungen nach einer Reform der GAP einen fruchtbaren Nährboden, denn für die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele stellt die europäische Landwirtschaft eine zentrale Stellenschraube dar (Pe'er et al. 2020). Zu den wichtigsten Neuerungen der Förderperiode 2023-2027 zählen die Einführung eines nationalen Strategieplans sowie verschärfte Konditionalitäten. Letztere umfassen eine soziale Konditionalität, die Empfänger der Direktzahlungen an Sozial- und Arbeitsrechtstandards bindet (Europäische Kommission 2021j). Außerdem sind 25 % der Direktzahlungen an Umweltstandards gebunden. Doch trotz dieses innovativen Elementes wird der Großteil der Direktzahlungen weiterhin ohne Auflagen nach der Flächengröße der Betriebe verteilt. Umweltverbände bewerten die Reform daher als Greenwashing (Tagesschau 21.10.2020). Im Gegensatz zu den langsamen Fortschritten der GAP finden sich in der Kohäsionspolitik bereits seit der Strukturfondsreform von 2013 umfassende ex-ante-Konditionalitäten aus dem Bereich der Umweltpolitik. Der punktuellen Innovationen zum Trotz zeigt sich in der GAP also eine größere Beharrungstendenz. Obwohl GAP und Kohäsionspolitik strukturelle Ähnlichkeiten aufweisen und beide steigenden externen Anforderungen ausgesetzt sind, setzt sich der Gebrauch von Konditionalitäten in Letzterer sehr viel schneller und stärker durch als im landwirtschaftlichen Bereich.

Die unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken in den beiden Politikbereichen lenken den Blick einmal mehr auf die Organisationsstruktur der Co-Gesetzgeber. Zögerliche Reformschritte in der GAP lassen sich unter anderem auf die Vereinnahmung des Reformprozesses durch sektorale Akteure zurückführen. So haben die Landwirtschaftsminister und -Ministerinnen über die Ratsformation „Landwirtschaft und Fischerei“ die Federführung über die regulativen Verhandlungen inne. Sowohl in der Kohäsionspolitik als auch in der GAP zeigten nationale Fachpolitiker und -Politikerinnen der sektoralen Ebene Skepsis gegenüber verstärkten supranationalen Kontrollinstrumenten. Doch anders als bei den Verhandlungen um die Gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds werden die sektorspezifischen Interessen der Landwirtschaftsminister und -Ministerinnen nicht in internen Abstimmungsprozessen des Rates mediiert. Hier zeigt sich stattdessen die üblicherweise vorherrschende sektoral fragmentierte Organisationsstruktur des Rates in eigenständigen Ratsformationen. Eine Kopplung an externe Politikprogramme oder eine sektorenübergreifende Koordination wird so erschwert.

Auch im EP dominieren sektorspezifische Interessen die Verhandlungen und behindern integrierte Policy-Lösungen. Nach einer Studie von Greenpeace weisen mehr als die Hälfte der Mitglieder des federführenden Agri-Ausschusses direkte Verbindungen zur Landwirtschaft auf.

Als Landwirte, Angehörige von Branchenzugehörigen oder Aufsichtsratsmitglieder von landwirtschaftlichen Unternehmen profitiert ein großer Teil der Mitglieder des Agri-Ausschusses selbst finanziell von dem bestehenden System (Greenpeace 24.05.2018). Im Zuge des Reformprozesses für die neuen umweltpolitischen Anforderungen initiierte das EP gemeinsame Beratungen zwischen dem Agri-Ausschuss und dem Umweltausschuss (ENVI-Ausschuss), um die sektorenübergreifende Koordination zu stärken. Doch der ENVI-Ausschuss brach die gemeinsamen Gespräche ab, weil umweltbezogene Fragen der GAP-Reform nicht vom Agri-Ausschuss berücksichtigt worden seien. Die Divergenzen zwischen den sektorspezifischen Ausschüssen überquert dabei auch Fraktionszugehörigkeiten (M. Becker et al. 20.10.2020). Im Vergleich zu dem kohäsionspolitischen Entscheidungsprozess zeichnen sich in der Landwirtschaft also noch stärkere sektorale Konfliktlinien ab. Der Vergleich zwischen GAP und Kohäsionspolitik macht die Bedeutung von der Organisationsstruktur der Co-Gesetzgeber für den politischen Entscheidungsprozess besonders deutlich, die die Entwicklung von integrierten Policy-Lösungen befördern oder behindern kann.

Auslöser für die Reformprozesse in den beiden traditionellen Politikbereichen ist ein steigender externer Problemdruck von angrenzenden Politikfeldern. Komplexe politische Herausforderungen bringen konkurrierende politische Prioritäten auf die Agenda und machen eine intersektorale Koordination immer erforderlicher. Die Vermutung, dass ein sektoral fragmentierter Entscheidungsprozess die Handlungsfähigkeit der EU erhöht, bewahrheitet sich in diesem Kontext also nur bedingt. Insbesondere die großen Haushaltsposten der Kohäsionspolitik und der GAP müssen für aktuelle politische Herausforderungen nutzbar gemacht werden, denn in der Koppelung der traditionellen Fördermittel an aktuelle politische Programme liegt ein großes Handlungspotenzial für die EU. Das Beispiel der Agrarpolitik macht deutlich, dass Chancen für eine zielgerichtete Ausgabenpolitik durch einen Mangel sektorenübergreifender Koordination andernfalls verbaut werden. Dies trifft vor allem auf politische Herausforderung wie die Klimakrise oder der digitalen Transformation zu, die eine direkte funktionale Verbindung zu den Förderschwerpunkten der GAP und der Kohäsionspolitik aufweisen.

Auch wenn sich die speziellen Machtverhältnisse und Konfliktlinien der Strukturfondsreform von 2013 nicht generalisieren lassen, so kann der externe Handlungsdruck auch auf andere Politikfelder übertragen werden. Der zunehmende Gebrauch von Konditionalitäten wurde in dieser Arbeit auf exogene Entwicklungen zurückgeführt. Maßgeblich vorangetrieben wird er durch die Bestrebungen, die Durchsetzbarkeit von zentralen politischen Strategien oder sektoralen Politikprogrammen zu fördern und für diesen Zweck die ESI-Fonds in Dienst zu nehmen.

Da diese Ursache für den Policy-Wandel der Kohäsionspolitik in ihrer Umwelt verankert ist, betreffen die steigenden Steuerungsversuche auch andere Bereiche. Die GAP ist hier aufgrund ihrer strukturellen Ähnlichkeit zur Kohäsionspolitik ein wichtiges Beispiel. Doch die Koordinationsinitiativen beschränken sich nicht auf die beiden großen Haushaltsposten. Ein wachsender Literaturzweig zeigt die wachsenden politischen Bemühungen um integrierte Policy-Lösungen innerhalb der EU auf (Lenschow 2002; Tosun und Lang 2017; Trein, Meyer und Maggetti 2019).

Wenn sie zum gemeinsam geteilten Unionsinteresse an der zielgerichteten Mittelverwendung eingesetzt werden, bieten Konditionalitäten zwar ein hohes Handlungspotenzial. Doch aufgrund der hohen Gestaltungsmacht von Konditionalitäten muss ihr konkreter Inhalt in demokratischen Prozessen ausgehandelt werden. Außerdem sollte der Einsatz von Konditionalitäten die Kompetenzordnung der EU wahren, um transparente Entscheidungsprozesse zu gewährleisten. Die vorliegende Fallstudie zeigt, dass der aktuelle Gebrauch von Hebelkonditionalitäten diesen Ansprüchen nicht gerecht wird, da dieser vor allem die Partikularinteressen einzelner Akteure dient. Stattdessen stützt sie die These verschiedener Autoren und Autorinnen, dass die europäische Sozialpolitik fiskalpolitischen Zielen untergeordnet wird und durch Haushaltsdisziplin und Austeritätsmaßnahmen abgebaut wird (Crespy und Menz 2015; Graziano und Hartlapp 2019; Syrovatka 2021). So konnte ich aufzeigen, dass die Verhandlungsstruktur der Kohäsionspolitik die fiskal- und wirtschaftspolitischen Interessen nördlicher Nettozahlerstaaten systematisch bei der Definition von Konditionalität begünstigt. Wenn Machtpotenziale asymmetrisch verteilt sind, birgt die Policy-Integration der ESI-Fonds daher das Risiko einer einseitigen Indienstnahme für Partikularinteressen. In dem nachfolgenden Abschnitt werden die Machtpotenziale unterschiedlicher Akteure kontrastiert.

9.4 Ungleiche Machtpotenziale

Da Konditionalitäten der EU wirkmächtige Befugnisse zur Einmischung in nationale Kompetenzbereiche übertragen können, stellt sich die Frage, inwiefern sie dazu geeignet sind, Kollektivinteressen der europäischen Bürger und Bürgerinnen zu transportieren und zu repräsentieren. Dieser Frage widmen sich die nachfolgenden zwei Abschnitte. Bevor ich in Abschnitt 9.5 Implikationen für die Kompetenzordnung darlege, stelle ich nachfolgend zunächst strukturelle Ungleichgewichte zwischen Akteuren in den kohäsionspolitischen Verhandlungen dar. So konnte ich in dieser Arbeit offenlegen, dass die Verhandlungsstruktur der Kohäsionspolitik die Interessen von nördlichen Nettozahlern und finanzpolitischen Akteuren begünstigt. Diese Akteure befinden sich in einer besonders günstigen Position, um Hebelkonditionalitäten zu definieren und über Paketlösungen in den Haushaltsverhandlungen durchzusetzen. Aufgrund

dieser ungleichen Zugriffsmöglichkeiten untermauert der aktuelle Gebrauch von Konditionalitäten strukturelle Machtungleichgewichte zwischen Gläubiger- und Schuldnerstaaten in der Eurozone.

Mitgliedsstaaten können über das Instrument der Konditionalität ihre Zustimmung zum MFR an inhaltliche Bedingungen knüpfen – allerdings nur einige von ihnen. Die jeweilige Verhandlungsmacht ist eng an die nationale Netto-Position gekoppelt. Konditionalitäten können zwar über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, zum Beispiel im Rahmen der Strukturfondsverordnung, eingerichtet werden. Doch in der Praxis sind sie häufig eng an die EU-Haushaltsverhandlungen gekoppelt. Dies zeigt sich nicht nur am Beispiel der makroökonomischen Konditionalität, sondern ebenfalls bei der Rechtsstaatlichkeitskonditionalität. In den Verhandlungen zum EU-Haushalt 2021-2027 stellte sie einen zentralen Streitpunkt des Rates mit Ungarn und Polen dar, der zeitweilig zu einer vollständigen Blockade des MFR führte. In beiden Fällen machten sich wichtige Nettozahlerstaaten ihre Verhandlungsposition zunutze, um eine Paketlösung zum MFR zu schnüren. Sie konnten auf diese Weise nicht nur das Einstimmigkeitserfordernis einer Vertragsänderung umgehen, die bei der vertraglichen Einrichtung von neuen Sanktionsinstrumenten erforderlich wäre. Darüber hinaus kann eine solche Paketlösung selbst dann eine Einigung herstellen, wenn der Rat im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens andernfalls keine qualifizierte Mehrheit erreichen würde. So hätte es die makroökonomische Konditionalität als isolierter Verhandlungsgegenstand wohl nicht durch den Rat geschafft. Nach Elgström und Jönsson (2000, 694) lassen sich solche Paketlösungen auf zwei Weisen interpretieren:

„they might either be seen as inventive solutions to negotiation deadlocks and thus as a prominent form of creative problem-solving, or as results of ‘blackmailing’, that is, of deliberative efforts from some actors to gain advantages in a situation where they for some reason – for example, veto power – can exert pressure on the other parties.”

Egal welcher dieser beiden Interpretation man folgen möchte, tritt das bestehende Machtungleichgewicht zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern doch deutlich zutage. Die hohe Verhandlungsmacht der Nettozahler ergibt sich aus der ungünstigen Rückfalloption bei einer Blockade der MFR-Verhandlungen. Auch wenn nach dem Auslaufen einer Förderperiode jährliche Notfallhaushalte aktiviert werden, ist jede Verzögerung einer politischen Einigung mit erheblichen Beeinträchtigungen der strategischen Planung und Programmierung verbunden. Bei den Verhandlungen um die Rechtsstaatlichkeitskonditionalität machten Ungarn und Polen im Rahmen der MFR-Verhandlungen dennoch von ihrer Veto-Möglichkeit Gebrauch. Doch unter dem hohen politischen Zeitdruck konnten sie den Rechtsstaatsmechanismus schließlich nur

abschwächen und nicht vollständig abwenden. Während die Blockademöglichkeiten der Nettoempfänger also deutlich eingeschränkt sind, bietet sich ihnen außerdem kaum die Möglichkeit, selber Konditionalitäten auf die Agenda der MFR-Verhandlungen zu setzen. Da Paketlösungen eine asymmetrische Interessenskonstellation zwischen zwei Verhandlungsgegenständen voraussetzen, sind sie nicht gegen die Interessen der Nettozahler durchsetzbar.

Der Bedeutungszuwachs von Konditionalitäten unterstreicht die Führungsrolle der nördlichen Nettozahlerstaaten, allen voran Deutschland und Frankreich. So eröffnet sich diesen Mitgliedsstaaten in den MFR-Verhandlungen ein wichtiger Hebel zur Politikgestaltung. Sowohl makroökonomische Konditionalität als auch Rechtsstaatskonditionalität betreffen grundlegende staatliche Funktionen, die der nationalstaatlichen Kontrolle vorbehalten sind. Sie überschreiten die vertraglich verfügbaren EU-Sanktionsinstrumente dabei deutlich und stellen somit besonders durchsetzungsstarke Policy-Lösungen im politischen System der EU dar. Trotz neuer Konfliktlinien, komplexer Entscheidungsstrukturen und vielfältiger Krisenherde bieten traditionelle Theoriemodelle des liberalen Intergouvernementalismus also noch immer eine hohe Erklärungskraft für das europäische Regieren. Bei der Suche nach Lösungen für die wachsenden politischen Herausforderungen beruht die Gestaltungsmacht zu wichtigen Teilen auf der führenden Rolle von den großen Nettozahlern Deutschland und Frankreich. Die Weiterentwicklung und der vermehrte Gebrauch von Konditionalitäten manifestiert ihre strukturelle Macht und untermauert ihre dominante Position in der EU.

Natürlich unterliegt die Gestaltungsmacht der Nettozahler in den MFR-Verhandlungen aber auch klaren Einschränkungen. Nur wenige Verhandlungsgegenstände können es auf die Agenda der MFR-Verhandlungen schaffen. Timing und Salienz spielen dabei eine große Rolle. Der zeitliche Rahmen der MFR-Verhandlungen ist an den Ablauf der Förderperioden gekoppelt. Verhandlungspartner und -partnerinnen können Verhandlungen über dieses Forum also nicht nach Bedarf aktivieren. Welche Themen im Kontext des MFR verhandelt werden, hängt auch maßgeblich von kontingenten Ereignissen und externen Schocks ab, die politische Debatten zum Zeitpunkt der EU-Haushaltsverhandlung strukturieren. Dies zeigt sich beispielhaft an der Abschwächung der makroökonomischen Konditionalität in der Förderperiode 2021-2027. Auch in diesen Verhandlungen setzte sich die deutsche Bundesregierung für eine Stärkung von Artikel 23 aus. Doch vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie sowie den zunehmenden Forderungen nach einer Lockerung der Haushaltsüberwachung sanken die Priorität dieses Verhandlungsgegenstandes sowie die Mobilisierungsmöglichkeiten der deutschen

Bundesregierung. Kernelemente der makroökonomischen Konditionalität blieben in der Förderperiode 2021-2027 zwar bestehen, doch insgesamt erfuhren die Anwendungsmodalitäten im Vergleich zur vorherigen Förderperiode eine Verwässerung. Neben den besonders kontroversen Konditionalitäten erreichte eine hohe Anzahl der technischeren ex-ante-Konditionalitäten bzw. grundlegenden Voraussetzungen kaum die politische Arena der MFR-Verhandlungen. In Kapitel 5 konnte ich zeigen, dass die Verhandlungen auf der technischen Ebene umso stärker von den supranationalen Triebkräften der Kommission geprägt werden. Die MFR-Verhandlungen bieten dem Europäischen Rat also ein außergewöhnliches Gelegenheitsfenster, um über Paketlösungen punktuelle, andernfalls kaum erreichbare Einigungen zu erzielen.

Perspektivisch könnte die Verhandlungsmacht der nördlichen Gläubigerstaaten aber durch neue Einnahmequellen für den EU-Haushalt untergraben werden. NGEU eröffnet der EU erstmals die Möglichkeit zur Aufnahme gemeinsamer Anleihen. Zur Tilgung sollen weitere Einnahmequellen eingeführt werden. Die Kommission legte im Dezember 2021 mehrere Gesetzesvorschläge zu diesem Zweck vor. Demnach könnte die EU bald über den Emissionshandel, ein CO₂-Grenzausgleichssystem und eine Reform des internationalen Rahmens für Unternehmensbesteuerung neue Einnahmen generieren (Europäische Kommission 2021c). Wenn nationale Beiträge in Folge dieser Entwicklungen künftig gegenüber neuen Einnahmequellen an Bedeutung für den EU-Haushalt verlieren, würde dies die Gestaltungsmacht der Nettozahler womöglich einschränken. Der Interessensausgleich zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern könnte dann an Bedeutung verlieren.

Der Vorrang wirtschaftspolitischer Ziele

„Cohesion policy has been the flagship of European regulated capitalism” (Hooghe 1998, 457).

Seit der umfassenden Strukturfondsreform im Jahr 1988 repräsentierte die Kohäsionspolitik stets eines der großen Projekte zur Stärkung der sozialen Dimension der europäischen Integration. Nicht nur die Umverteilung der EU-Fördergelder auf die am wenigsten entwickelten Regionen trug dazu bei. Nach Hooghe (1998, 459) institutionalisierte auch die geteilte Verantwortung in der Mittelverwaltung unter dem Partnerschaftsprinzip wesentliche Prinzipien eines ‚regulierten Kapitalismus‘ auf europäischer Ebene. Die ESI-Fonds forderten so das dominierende neoliberale Paradigma heraus und sahen sich in einem politischen Kampf um konkurrierende Modelle des europäischen Kapitalismus einem wachsenden Einsparungsdruck gegenüber.

Mehr als zwei Jahrzehnte nach Hooghes Diagnose ist die Kohäsionspolitik noch immer einer der größten Haushaltsposten. Zugleich ist sie aber auch stärker denn je an die wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren der EU gekoppelt und mit der makroökonomischen Konditionalität direkt dem SWP untergeordnet. Höpner (2019, 6) sieht daher die Gefahr, dass die Kohäsionspolitik „zu einem weiteren trojanischen Pferd der Liberalisierung im Namen der Wettbewerbsfähigkeit verkommen“ könnte. Untergräbt die EU durch die Kopplung der ESI-Fonds an das Europäische Semester die regionalpolitischen Ziele der Kohäsionspolitik? Im nachfolgenden Abschnitt werden Schlussfolgerungen über das Verhältnis zwischen wirtschaftspolitischen und regionalpolitischen Akteuren in der EU zusammengefasst.

Die Verknüpfung zwischen Europäischem Semester und Kohäsionspolitik durch die Strukturfondsreform von 2013 reiht sich in die Reformen der wirtschaftspolitischen Steuerungsverfahren nach der Eurokrise ein. Entwickelt und vorangetrieben wurde die Idee zur Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität von finanzpolitischen Akteuren aus ECOFIN und DG ECFIN im Rahmen der Van Rompuy Task Force zur Reform der wirtschaftspolitischen Koordination in der Eurozone. Das Krisenmanagement der Task Force richtete sich in erster Linie auf die Stärkung einer restriktiven Haushaltsüberwachung sowie auf die Förderung von angebotsorientierten Strukturreformen und Liberalisierungen. Gerade in peripheren Mitgliedstaaten der Eurozone verursachte dieses makroökonomische Regime hohe Anpassungskosten. Nach Ansicht vieler Forschender befeuerte der Austeritätskurs die marktliberale Schieflage des europäischen Integrationsprozesses (Costamagna 2013; Dawson 2018; Seikel 2016a, 5). So beförderten die Policy-Antworten der EU auf die Krise, die Deregulierung nationaler Arbeitsmärkte, die Schwächung von Gewerkschaften sowie einen Abbau nationaler Sozialsysteme (S. Leonardi und Pedersini 2018; Rathgeb und Tassinari 2020; Syrovatka 2021; Truger 2016, 57; Van Gyes und Schulten 2015).

Finanzpolitischen Akteuren bietet sich aus zwei Gründen eine besonders günstige Gelegenheitsstruktur, um die wirtschaftspolitischen Steuerungsmechanismen über die MFR-Verhandlungen an die ESI-Fonds zu binden. Erstens können sie die asymmetrische Interessenskonstellation zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern einerseits und nördlichen Gläubigerstaaten und südlichen Schuldnerstaaten andererseits ausnutzen. Darüber hinaus weisen finanzpolitische Akteure aus dem ECOFIN Rat und DG ECFIN zweitens eine große Nähe zu den Staats- und Regierungschefs und -chefinnen aus dem Europäischen Rat auf (Maricut und Puetter 2018). In der Van Rompuy Task Force waren die Finanzminister und -ministerinnen beispielsweise direkt auf der höchsten politischen Ebene an der Debatte zu den

Reformvorschlägen der Finanzarchitektur der WWU beteiligt. Sozialpolitische Akteure verfügten demgegenüber über weniger politisches Kapital. Das Beispiel der Rechtsstaatlichkeitskonditionalität illustriert zwar, dass bei hoher politischer Salienz auch Konditionalitäten aus anderen Problemfeldern auf die Tagesordnung des Europäischen Rates gelangen können. Insgesamt sind finanzpolitische Akteure beispielsweise gegenüber sozialpolitischen Akteuren aber besonders günstig positioniert, um Policy-Optionen in den MFR-Verhandlungen zu platzieren.

Zusammenfassend begünstigt die Verhandlungsstruktur der Kohäsionspolitik systematisch die Partialinteressen von nördlichen Nettozahlern und finanzpolitischen Akteuren. Diese verfügen gegenüber anderen Akteursgruppen über verbesserte Chancen, Hebelkonditionalitäten zu definieren und in den Haushaltsverhandlungen durchzusetzen. Die ungleiche Gestaltungsmacht über Konditionalitäten stellt ein wesentliches Hindernis für einen demokratischen Aushandlungsprozess über die Inhalte von Konditionalitäten dar und schränkt das in Abschnitt 9.2 beschriebene positive Handlungspotenzial dieses Instrumentariums in der politischen Praxis maßgeblich ein. So habe ich in Kapitel 6 ausführlich dargelegt, dass die makroökonomische Konditionalität die strukturellen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedern der Eurozone untermauert. Ein breiter Forschungszweig der EU-Forschung zeigt, dass die europäischen Maßnahmen zur Krisenbewältigung einer Strategie der inneren Abwertung folgen und dabei die Anpassungskosten für die strukturelle Konvergenz der Eurozone in erster Linie auf die südlichen Mitgliedsstaaten verlagern (Armingeon und Baccaro 2012; Höpner 2020a; Redeker und Walter 2020). Einige Forschende haben bisher allerdings die These vertreten, dass die wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren der EU weniger von hierarchischer Steuerung als vielmehr von einem deliberativen Intergouvernementalismus gekennzeichnet sind (Fabbrini und Puetter 2016, 484). Demgegenüber konnte ich die hierarchischen Governance Instrumente offenlegen, die die EU durch die Kopplung des SWP an die ESI-Fonds generieren kann (Jacoby und Hopkin 2020, 1171). So ist die makroökonomische Konditionalität in der Förderperiode 2014-2020 deutlich härter ausgestaltet als Sanktionsinstrumente unter dem EDP oder dem MIP. Hier leisten Konditionalitäten den Partikularinteressen nördlicher Mitgliedsstaaten und finanzpolitischer Akteure Vorschub und untermauern dabei strukturelle Ungleichgewichte innerhalb der WWU. Für die Eurozone geht der systematische Gebrauch von Konditionalitäten daher mit einer Verfestigung der bestehenden Machtpositionen nördlicher Gläubigerstaaten gegenüber südlichen Schuldnerstaaten einher.

Darüber hinaus konnte ich in dieser Arbeit aber auch die Grenzen der Zugriffsmöglichkeiten der finanzpolitischen Akteure auf die ESI-Fonds aufzeigen. Kohäsionspolitiker und -politikerinnen verfolgen ihre eigenen politikfeldspezifischen Interessen zur Bewahrung der eigenen Domäne. Sie mobilisierten sektorale Machtressourcen, um die externe Indienstnahme der ESI-Fonds abzumildern. So handelt es sich bei der makroökonomischen Konditionalität primär um ein symbolisches Instrument, das nicht zur tatsächlichen Anwendung vorgesehen ist. In den bisherigen Anwendungsfällen diente sie als politisches Druckmittel, um die Schuldengrenzen des SWP gegenüber abweichenden Mitgliedsstaaten durchzusetzen. Zu einer tatsächlichen Suspendierung von Zahlungen ist es bis zur Förderperiode 2021-2027 noch nicht gekommen. Der Einsatz der makroökonomischen Konditionalität bewegt sich in einem paradoxen Spannungsverhältnis. Auf der einen Seite gilt es die Glaubwürdigkeit des Instrumentes aufrecht zu erhalten und so eine finanzielle Anreizstruktur für die Einhaltung der restriktiven Fiskalpolitik zu gestalten. Die Befunde von Schimmelfennig und Sedelmeier (2020, 829) zeigen etwa, dass die Bindungswirkung von finanziellen Sanktionen maßgeblich von ihrer Glaubwürdigkeit abhängen. Auf der anderen Seite müssen aber wirtschaftliche und soziale Kollateralschäden durch eine Suspendierung der ESI-Fonds vermieden werden. Die Aktivierung der makroökonomischen Konditionalität zielt somit vor allem auf eine symbolische Wirkung in der Auseinandersetzung mit den Finanzministerien. Negative Externalitäten für die Kohäsionspolitik werden derweil durch Abmilderung und Verwässerungen der Anwendungsmodalitäten reduziert.

Zudem stößt das neue Abhängigkeitsverhältnis zwischen Europäischem Semester und der Programmierung der EU-Fördergelder im Laufe der Förderperiode 2014-2020 deliberative Aushandlungsprozesse und Lernprozesse zwischen den beiden Funktionsbereichen an. So entwickelte sich aus der einseitigen Indienstnahme der Kohäsionspolitik zunehmend ein wechselseitiger Austausch (vgl Kapitel 8). DG REGIO behauptete sich weiterhin als Gatekeeper über die Verwaltung der ESI-Fonds und wurde im Jahr 2018 schließlich in das Kernteam des Europäischen Semesters aufgenommen. Über den Anhang D in den Länderberichten und neue investitionsbezogene CSRs verankerte sie regionalpolitische Programme im Europäischen Semester. Diese Befunde scheinen zunächst die These der Sozialisierung des Europäischen Semesters zu stützen. Demnach gewinnen sozialpolitische Akteure seit der Mitte der 2010 Jahre zunehmend an Gestaltungsmacht über die wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren. Neben marktschaffenden Maßnahmen öffnet sich der jährliche Zyklus zunehmend für marktkorrigierende Ansätze. DG REGIO nutzte das Semester vermehrt als Plattform, um die eigenen Prioritäten in der Programmierung gegenüber den Mitgliedsstaaten durchzusetzen.

Doch trotz der inhaltlichen Öffnung bewahrten sich finanzpolitische und regionalpolitische Politikprogramme eine funktionelle Unabhängigkeit. Bei den investitionsbezogenen CSRs der Jahre 2019 und 2020 handelte es sich um eine eigene Kategorie an CSRs. Sie stellen die Erwartungen der Kommission bezüglich des Einsatzes der ESI-Fonds dar und richten sich damit speziell an nationale Kohäsionspolitiker und -Politikerinnen. Sie ersetzen die Positionspapiere der Kommission, die für die Förderperiode 2014-2020 noch isoliert an die Mitgliedsstaaten übermittelt wurden. Der marktliberale Kern des Europäischen Semesters wird hier also nicht abgebaut, sondern durch regionalpolitische Programme ergänzt und eingebettet.

Vor diesem Hintergrund muss jedoch eine neue Gewichtung der verschiedenen Kategorien an CSRs unternommen werden. In der Governance-Literatur wurde marktkorrigierenden CSRs bisher eine höhere Durchsetzbarkeit zugesprochen als sozialpolitischen CSRs. Dies liegt vor allem daran, dass Erstere rechtlich in das EDP und das MIP eingebettet sind. Die neue Kategorie an investmentbezogenen CSRs weist durch die Kopplung an die Förderprogramme aber eine noch höhere Bindungskraft auf, denn sie sind direkt an finanzielle Anreize geknüpft. Zeitintensive Sanktionsverfahren sind unter diesen Bedingungen nicht mehr erforderlich (Nguyen und Redeker 2022). Damit erhalten marktkorrigierende CSRs ein neues politisches Gewicht im Europäischen Semester.

Die Einrichtung der RRF in der Förderperiode 2021-2027 trieb die Kopplung zwischen Europäischem Semester und EU-Fördergeldern weiter voran. In den Jahren 2021 und 2022 steht die Implementation und Überwachung des RRF im Zentrum des Semesterzyklus. Hier legten die Mitgliedsstaaten in nationalen Aufbau- und Resilienzpläne dar, wie sie die Umsetzung der CSRs fördern wurden. Die Kommission überwacht und evaluiert die Fortschritte der Mitgliedsstaaten und kann Zahlungen eigenständig zurückhalten. Die Pläne gehen über die Partnerschaftsvereinbarungen aus der Programmierung der ESI-Fonds hinaus, denn sie lösen sich weiter von dem rechtlichen Rahmen der Kohäsionspolitik und unterstellen sich vollständig den Zielen der Corona-Krisenbewältigung sowie der ökologischen und digitalen Transformation. Nach Nguyen und Redeker (2022) ist nicht mit einer Rückkehr zu dem alten Semesterprozess zu rechnen, denn Mängel in der Durchsetzbarkeit der CSRs können durch die Kopplung an die RRF weiter abgemildert werden. In der Debatte um die Zukunft der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU werden konditionale EU-Fördergelder künftig wohl eine zentrale Rolle spielen. Für die EU ergeben sich dadurch vor allem in Bereichen der Investitionspolitik neue Handlungspotenziale, sodass der traditionelle Fokus auf fiskalpolitische Ziele neu ausgehandelt wird.

Es lässt sich festhalten, dass die Kohäsionspolitik auch heute noch Bestandteil politischer Auseinandersetzungen um verschiedene Modelle der europäischen Integration ist. Im Gegensatz zur Analyse von Hooghe konnten die ESI-Fonds in dieser Analyse nicht eindeutig der sozialen Dimension Europas zugeordnet werden. Über die Kopplung ans Europäische Semester transportieren sie auch fiskalpolitische Ziele und stützen eine restriktive Haushaltsüberwachung. Statt den von Hooghe befürchteten Abbau der Kohäsionspolitik einzufordern, konnten sich Liberalisierungsbefürworter und -befürworterinnen so wichtige Handlungsressourcen dieses Politikfeldes aneignen. Im Zuge dieser Policy-Integration haben die Kohäsionspolitiker und -politikerinnen an Autonomie eingebüßt. Daher kann dieses Politikfeld auch nicht mehr als Gegenprojekt zu dem dominanten marktliberalen Paradigma der EU verstanden werden. Die für die Kohäsionspolitik verantwortlichen Akteure verfügen zwar über ein eigenes regionalpolitisches Programm. Über wechselseitige Anpassungs- und Lernprozesse können sie die eigenen Inhalte auch im Semester positionieren. Doch auf diese Weise ordnen sie sich dem übergeordneten Narrativ unter und betten marktliberale Strukturreformen in die eigenen Investitionsprogramme ein. Die Kohäsionspolitik wird also mehr und mehr von den übergeordneten politischen Strategien vereinnahmt. Das einstige Gegenprojekt lässt sich daher aus heutiger Perspektive eher als Spiegelbild der dominanten Marktparadigmen verstehen.

9.5 Nationale Autonomie

Konditionalitäten heben sich in einem wesentlichen Merkmal von EU-Durchsetzungsinstrumenten ab: Sie können wesentliche Beschränkungen der EU-Kompetenzen umgehen und so tief in nationale Aufgabenbereiche eindringen (Rosenthal 1986, 1108). Ihr vermehrter Gebrauch wirft daher die Frage auf, wie sich dieses neue Instrumentarium auf die Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten auswirkt. In dieser Arbeit habe ich gezeigt, dass Konditionalitäten mitunter als funktionelles Äquivalent zu Sanktionsinstrumenten eingerichtet werden und die demokratische Kontrolle nationaler Parlamente über die Wahrung der europäischen Kompetenzordnung unterlaufen können.

Das Prinzip der ausreichend direkten Verbindung

In seiner bisherigen Rechtsprechung über die Gültigkeit von Konditionalität folgte der EuGH einem zentralen Prinzip, das sich auch mit der Perspektive des Obersten Gerichtshofs in den USA auf konditionale Fonds des Bundes an die Staaten deckt: Zwischen Konditionalität und der zu fördernden Maßnahme muss eine ausreichend direkte Verbindung bestehen (Viță 2016). Klagen von Ungarn und Polen gegen die Rechtsstaatskonditionalität wies der EuGH

etwa mit Verweis auf das Prinzip der ausreichend direkten Verbindung ab. So ziele dieser Mechanismus nicht darauf ab, „Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit als solche zu ahnden“, sondern diene stattdessen dem Schutz des EU-Haushaltes. Daher müsse diese Verordnung nicht „den für Sanktionsmaßnahmen geltenden Anforderungen genügen“ (Rechtssache C-156/21). Die Rechtswissenschaftlerin Viță (2016) deutet jedoch auf die Diffusität des Prinzips der ausreichend direkten Verbindung: „when is the link between funding and conditionality–required conduct too loose as to call into question the legitimacy – if not the legality – of a spending conditionality?“.

Im Zuge des vermehrten Gebrauchs von Konditionalitäten weitete die EU sukzessive die Reichweite des Prinzips der ausreichend direkten Verbindung aus und vertiefte damit auch die Eingriffsmöglichkeiten in nationale Kompetenzbereiche. Als die makroökonomische Konditionalität im Jahr 1994 eingeführt wurde, war sie noch unmittelbar an die Zielsetzung des betroffenen Fonds gebunden und folgte damit einer engen Auslegung des Prinzips der ausreichend direkten Verbindung. So galt sie zunächst nur für den Kohäsionsfonds. Dieser war extra eingerichtet worden, um die besonderen Risiken und Kosten der Wirtschaftsintegration für die benachteiligten Mitgliedsstaaten auszugleichen. Aufgrund des besonderen Zweckes des Kohäsionsfonds ließ sich die Bindung an die Konvergenzkriterien rechtfertigen.

Mit der Ausweitung der makroökonomischen Konditionalität durch die Strukturfondsreform 2013 einigten sich die EU-Organe bereits auf eine großzügigere Auslegung dieses Prinzips. Seitdem sind alle ESI-Fonds an die fiskalpolitischen Bedingungen gebunden. Der rechtliche Dienst des Rates begründete die ausreichend direkte Verbindung zwischen makroökonomischen Auflagen und ESI-Fonds damit, dass die Wirksamkeit der ESI-Fonds von einer soliden Haushaltsführung abhängig sei. Damit bedient er sich einer großzügigen Interpretation über die Direktheit der Verbindung zwischen Konditionalität und der zu fördernden Maßnahme, denn die Strukturfonds dienen eigentlich regionalpolitischen Zwecken und nicht der Durchsetzung haushaltspolitischer Ziele (vgl. Kapitel 4)⁵⁰.

⁵⁰ Auch die Kongruenz zwischen Empfängern der Fördermittel und Adressaten der Bedingungen wurde mit dieser Reform aufgeweicht. Da der Kohäsionsfonds anders als die Strukturfonds nicht auf regionaler, sondern auf nationaler Ebene verteilt wird, waren bei der makroökonomischen Konditionalität aus dem Jahr 1994 Empfänger der Fördergelder und Adressaten der Konditionalitäten hier außerdem noch kongruent. Im Gegensatz zum Kohäsionsfonds richten sich die Strukturfonds primär an regionale Mittlempfänger, also an Akteure, die nicht für die Einhaltung nationaler Defizitregeln verantwortlich sind. Interessensvertreter und -vertreterinnen sehen in der makroökonomischen Konditionalitäten daher auch eine unzulässige Bestrafung der Regionen (Jouen 2015). Über die geteilte Mittelverwaltung ist die nationale Ebene hier aber zumindest noch an der Durchführung der Förderprogramme mitbeteiligt.

In der Förderperiode 2021-2027 führte die EU mit der Rechtsstaatlichkeitskonditionalität erstmals eine Konditionalität ein, die für den gesamten EU-Haushalt gilt⁵¹. Das Prinzip der ausreichend direkten Verbindung zwischen Konditionalität und den Fördermaßnahmen war hier Gegenstand intensiver politischer Auseinandersetzungen. Insbesondere das EP setzte sich für eine breite Auslegung dieses Prinzips ein. Der EuGH wies eine Klage Ungarns und Polens gegen den Rechtsstaatsmechanismus schließlich ab (Rechtssachen C -156/21 und C-157/21). Mit seinem Urteil bekräftigte er dennoch die Notwendigkeit einer ausreichend direkten Verbindung zwischen Förderinstrument und Konditionalität. So „bestehe das Ziel der Verordnung darin, den Unionshaushalt vor Beeinträchtigungen zu schützen, die sich hinreichend unmittelbar aus Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ergeben, und nicht etwa darin, derartige Verstöße als solche zu ahnden“ (Gerichtshof der Europäischen Union 2022).

Mit dem systematischen Gebrauch von Konditionalitäten wird das rechtliche Prinzip der „ausreichend direkten Verbindung“ nach und nach ausgeweitet. In der Folge umfassen Konditionalitäten eine immer breitere Menge der Haushaltsposten, während die Ansprüche an die Kongruenz zwischen Adressaten und Empfängern durch Schutzklauseln abgemildert werden.

Doch wenn Hebelkonditionalitäten systematisch als Ausweichlösung für Sanktionsinstrumente eingesetzt werden, sollte neben dem Prinzip der ausreichend direkten Verbindung auch ihre Kompatibilität mit der europäischen Kompetenzordnung infrage gestellt werden (Viță 2016), denn dieses Instrumentarium stattet die EU mit weitreichenden Befugnissen zur Einmischung in nationale Zuständigkeiten aus. Der Rechtswissenschaftler Rosenthal (1986, 1133) illustriert die Grenzen des Prinzips der ausreichend direkten Verbindung anhand eines Beispiels. Demnach könnte eine Konditionalität, nach der ein Empfängerstaat seine Hauptstadt an einen Ort verlegen sollte, der günstiger an internationalen Verkehrsknotenpunkten gelegen ist, zwar eine hohe Relevanz für Infrastrukturprogramme aufweisen. Dennoch sei sie verfassungswidrig, da

⁵¹ Anders als noch die makroökonomische Konditionalität wurde die sogenannte „Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union“ als eigenständige Verordnung verabschiedet und ist daher nicht mehr an das Regelwerk der ESI-Fonds gebunden (EU 2020/2092). So ist hier außerdem eine Aussetzung von direkt verwalteten Zahlungen möglich. Doch die EU begegnet der möglichen Kritik über eine mangelnde Kongruenz zwischen Empfängern der Fördergelder und Adressaten der Konditionalitäten durch eine neue Schutzklausel. Mitgliedsstaaten sind im Falle von Mittelsuspendierungen zur Erstattung der betroffenen Zahlungen gegenüber den Endempfängern verpflichtet (EU 2020/2092, Art. 5). Diese Schutzklausel repräsentiert eine zentrale Evolution im Gebrauch von Konditionalitäten, denn sie verspricht, negative Folgen für Mittelempfänger zu vermeiden. Die Opposition regionaler Akteure kann so abgemildert werden. Inwiefern es der Kommission in einem Anwendungsfall tatsächlich gelingt, die Mitgliedsstaaten für den entstandenen Schaden in Haftung zu nehmen, ist ungewiss. Zumindest verfügt die sie in diesem Fall über die Möglichkeit, den betreffenden Mitgliedsstaat mit weiteren Suspendierungen unter einen hohen politischen Zugzwang zu setzen (Łacny 2021, 99-100).

sie zu tief in die staatliche Souveränität eindringe. Wenn Konditionalitäten einen „Competence Creep“ manifestieren (Garben 2019) treiben sie eine wachsende Kluft zwischen EU-Verträgen und den tatsächlichen Kompetenzen voran. Auf Dauer drohen diese Praktiken die Transparenz über die Kompetenzverteilung und die Entscheidungsverfahren der EU zu untergraben.

Der Mangel an parlamentarischer Kontrolle

Aufgrund ihrer diffusen rechtlichen Grundlage sollte der vermehrte Gebrauch von Konditionalitäten durch demokratische Entscheidungsprozesse kontrolliert werden. Doch die Kontrollbefugnisse nationaler Parlamente werden durch die Umgehung von Vertragsänderungsverfahren massiv eingeschränkt. Da es sich bei Konditionalitäten aus rechtlicher Sicht eben nicht um Sanktionen handeln, bedarf es keiner nationalen Ratifizierung. Die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten über Konditionalitäten sind daher gegenüber den Kontrollmöglichkeiten über Sanktionsinstrumente deutlich geschwächt. Dem Zugewinn an Handlungsmöglichkeiten fallen hier also nationale demokratische Kontrollen über die Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedsstaat und EU zum Opfer.

Insbesondere die Kommission gewinnt durch die systematische Ausweitung von Konditionalitäten an Einflussmöglichkeiten über die Mitgliedsstaaten. Die Analyse von Mérand (2021a) illustriert, dass die Kommission bei der Aktivierung von Sanktionen von politischen Interessen geleitet ist. Über Konditionalitäten erschließt sich der Kommission ein weiterer Hebel für die Interaktion mit den Mitgliedsstaaten. Gerade da die Verwaltung des EU-Haushaltes in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fällt, bietet sich ihr hier eine große Handlungsressource (Andersen 2012, 186). Die Frage, inwiefern die praktische Anwendung von Konditionalitäten von politischen Interessen der Kommission geleitet ist, verdient daher weitere Betrachtung. So sollte die große funktionelle Überschneidung zwischen Sanktionsinstrumenten und den Durchführungskompetenzen der Kommission im Bereich der Konditionalitäten den Mitgliedsstaaten Anlass geben, genau zu überprüfen, welchen Gebrauch die Kommission von ihrer politischen Diskretion bei der Anwendung von Konditionalitäten macht.

Die zwischenstaatlichen Paketlösungen des Rates legen zudem die Vermutung nahe, dass das EP vom Entscheidungsprozess isoliert ist und so diese supranationale parlamentarische Kontrollinstanz ebenfalls umgangen wird (Sorace 2018, 175-76). Diese Fallstudie unterstützt damit Vermutungen des neuen Intergouvernementalismus. Obwohl der Europäische Rat nicht über gesetzgeberische Kompetenzen verfügt (Alemanno und Chamon 2020), legt er mit seiner Paketlösung zum MFR die Verhandlungsposition des Rates fest und beschränkt den

Verhandlungsspielraum des EPs, denn dieses kann einzelne Verhandlungsgegenstände kaum noch aus dem komplexen Paket der zwischenstaatlichen Einigung herauslösen. In den Haushaltsverhandlungen kann es nur den gesamten EU-Haushalt blockieren und muss mit dieser Strategie den völligen Ausfall der EU-Fördergelder riskieren. Diese Befunde decken sich mit den Thesen Wessels (2011), der ebenfalls auf die gesetzgeberischen Aktivitäten des Europäischen Rates aufmerksam macht. Dieser Bedeutungsgewinn der zwischenstaatlichen Verhandlungen geht bei der Einführung der makroökonomischen Konditionalität zulasten der Kompetenzen des EPs.

Diese Arbeit liefert desweiteren aber auch Rückschlüsse über die Weiterentwicklung parlamentarischer Entscheidungsverfahren in der EU. Im Gegensatz zu den Entscheidungsprozessen der früheren Gesetzespakete der Kohäsionspolitik agierte das EP in den Verhandlungen zur Strukturfondsverordnung von 2013 erstmals als gleichberechtigter Co-Gesetzgeber. Die vorliegende Analyse deckt wichtige Strategien auf, mit denen sich das EP die neuen Machtressourcen zunutze macht und seine Kompetenzen ausbaut. In seiner neuen Position als Co-Gesetzgeber setzte das Verhandlungsteam des EPs dem Rat die eigenen Machtressourcen entgegen. In Übereinstimmungen mit den Analysen von Héritier et al. (2019) zeige ich, dass das EP verschiedene Strategien zur Stärkung parlamentarischer Verfahrensabläufe aktiviert. Dazu gehört zum einen die Strategie des Arena-Linkage-Veto. Durch eine strategische Zurückhaltung der Zustimmung zum MFR konnte das EP den Rat in den sektoralen Verhandlungen unter Zugzwang stellen. Auch über informelle Einigungen setzte das EP eigene Interessen durch. Auf der Basis dieser Mechanismen gelang dem EP eine signifikante Verwässerung der makroökonomischen Konditionalität. In seinem ersten Auftritt als gleichberechtigter Co-Gesetzgeber in einem Entscheidungsprozess zu dem kohäsionspolitischen Regelwerk wandte das EP erfolgreiche Strategien zur Verteidigung der eigenen Position gegenüber dem Rat an. Der Kompetenzausbau einzelner EU-Organe kann also nicht als Nullsummenspiel verstanden werden, sondern muss in den Worten Héritier et al. (2019) als Prozess der Co-Evolution begriffen werden. Somit unterstützt diese Fallstudie Forschende, die einen begrenzten Machtausbau des EPs beobachten (Sorace 2018, 176). Dieser kann gleichwohl nicht die mangelnde Kontrolle nationaler Parlamente kompensieren.

Insgesamt deckt diese Fallstudie den Aufstieg einer neuen politischen Praxis auf, die der EU weitreichende Befugnisse zur Einmischung in nationale Kompetenzbereiche überträgt und dabei die demokratischen Kontrollinstanzen einer Vertragsänderung umgehen kann. Der zunehmende Gebrauch von Konditionalitäten eröffnet den politischen Akteuren der EU eine hohe

Gestaltungsmacht. Im Lichte der begrenzten Handlungsmöglichkeiten und den steigenden Anforderungen an ein europäisches Krisenmanagement macht die EU immer häufiger von diesem Instrumentarium Gebrauch, um mangelnde Steuerungskapazitäten zu kompensieren. Grundsätzlich bietet sich hier eine vielversprechende Möglichkeit, einen zielgerichteteren Einsatz der EU-Fördergelder zu erreichen. Wenn der Anforderungskatalog den Zielen einer effektiveren und effizienteren Ausgabenpolitik dient, kann er Verselbstständigungstendenzen von den Policy Communities der beiden großen traditionellen Haushaltsposten entgegenwirken. Kohäsionspolitik und Gemeinsame Agrarpolitik können so für aktuelle Herausforderungen der Digitalisierung oder der Bekämpfung der Klimakrise nutzbar gemacht werden. Dies trifft allerdings auf Konditionalitäten zu, die dem Ziel der Fördergelder untergeordnet sind. Konditionalitäten entfalten dann ihr Handlungspotenzial, wenn sie ein gemeinsam geteiltes Unionsinteresse an der zielgerichteten Verwendung der Haushaltsmittel verfolgen. Allerdings zeigt diese Arbeit, dass der zunehmende Gebrauch von Konditionalität insbesondere wirtschafts- und finanzpolitische Akteure sowie die großen Nettozahlerstaaten dazu befähigt, ein funktionelles Äquivalent zu Sanktionsinstrumenten einzuführen. Die europäische Rechtsprechung bemisst Konditionalitäten an dem Prinzip der ausreichend direkten Verbindung, ohne die Wahrung der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen. Bei einer großzügigen Auslegung dieses Prinzips kann es daher zu einer Kompetenzverschiebung durch die Hintertür kommen. Der Gebrauch von Konditionalitäten kann eine Abkürzung auf den beschwerlichen Entscheidungspfad der EU bieten. Doch weil dieses Instrument die Partikularinteressen nördlicher Nettozahler systematisch befördert, sollten wichtige demokratische Kontrollinstanzen dabei nicht umgangen werden. Zudem sollte solch eine Instrumentalisierung des EU-Haushaltes nicht zu Lasten des in den Verträgen von Rom festgelegten Bestrebens einer harmonischen Entwicklung der Staaten und Regionen gehen.

Anhang: Interviewverzeichnis

Nummer	Institutionelle Zuordnung	Datum
I	Ausschuss der Regionen	29.11.2019
II	Ausschuss der Regionen	20.01.2020
III	Europäisches Parlament	28.01.2020
IV	Vertretung eines Bundeslandes bei der Europäischen Union	30.01.2020
V	Vertretung eines Bundeslandes bei der Europäischen Union	04.02.2020
VI	Ständige Vertretung eines Nettozahlers bei der Europäischen Union	19.02.2020
VII	Europäische Kommission, DG REGIO	25.02.2020
VIII	Ständige Vertretung eines Nettoempfängers bei der Europäischen Union	26.02.2020
IX	Europäische Kommission, DG REGIO	04.03.2020
X	Europäische Kommission, DG REGIO	10.03.2020
XI	Europäische Kommission, DG REGIO	11.03.2020
XII	Ständige Vertretung eines Nettoempfängers bei der Europäischen Union	20.03.2020
XIII	Europäische Kommission	25.03.2020
XIV	Ständige Vertretung eines Nettoempfängers bei der Europäischen Union	26.03.2020
XV	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Polen	30.04.2020
XVI	Europäische Kommission, DG REGIO	15.04.2020
XVII	Europäische Kommission, DG EMPL	06.05.2020
XVIII	Europäische Kommission, Generalsekretariat	08.05.2020
XIX	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	14.05.2020
XX	Ständige Vertretung eines Nettoempfängers bei der Europäischen Union	14.05.2020
XXI	Entwicklungsagentur, Portugal	19.05.2020
XXII	Europäisches Parlament	11.06.2020
XXIII	Europäische Kommission, DG ECFIN	12.06.2020
XXIV	Europäische Kommission	15.06.2020
XXV	Ständige Vertretung eines Nettozahlers bei der Europäischen Union	19.06.2020
XXVI	Europäisches Parlament	23.06.2020
XXVII	Europäisches Parlament	03.07.2020
XXVIII	Europäische Kommission, DG ECFIN	08.07.2020
XXIX	Europäisches Parlament	16.07.2020
XXX	Ministério dos Negócios Estrangeiros, Portugal	11.08.2020
XXXI	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	01.12.2020

Literaturverzeichnis

- Abbott, Kenneth W und Duncan Snidal. 2000. „Hard and soft law in international governance“. *International organization* 54 (3): 421-56.
- Alcidi, Cinzia, Jorge Nunez Ferrer, Mattia Di Salvio, Roberto Musmeci und Marta Pilati. 2018. Income Convergence in the EU. A tale of two speeds. In *CEPS Commentary*, hrsg. von CEPS.
- Alcidi, Cinzia und Daniel Gros. 2017. How to further strengthen the European Semester? In *CEPS Research Report Nr 2017/15*, hrsg. von CEPS. Brüssel.
- Alemanno, Alberto und Merijn Chamon. 2020. „To save the rule of law you must apparently break it“. *Verfassungsblog* 2020/12/11.
<https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>.
- Allen, David. 2000. „Cohesion and the Structural Funds: transfers and trade-offs“. In *Policy-making in the European Union*, hrsg. von Helen Wallace und William Wallace, Bd. 4 von, 243-66. Oxford: Oxford University Press.
- Allen, David. 2010. „The Structural Funds and Cohesion Policy“. In *Policy-making in the European Union*, hrsg. von Helen Wallace, Mark A. Pollack und Alasdair R. Young, 229-51. Oxford: Oxford University Press.
- Andersen, Stine. 2012. *The enforcement of EU law: the role of the European Commission*. Oxford: Oxford University Press.
- Anderson, Jeffrey J. 1996. „Germany and the Structural Funds: unification leads to bifurcation“. In *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, hrsg. von Liesbet Hooghe, 163-94. New York: Oxford University Press.
- Andor, László. 2018. Ressourcen für mehr Wohlstand in Europa : Ansatzpunkte für ein progressives EU-Budget. In *WISO-Diskurs 17/2018*, hrsg. von Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Andreou, George. 2006. „EU Cohesion Policy in Greece: Patterns of Governance and Europeanization“. *South European Society & Politics* 11 (2): 241-59.
- Armington, Klaus und Lucio Baccaro. 2012. „Political economy of the sovereign debt crisis: The limits of internal devaluation“. *Industrial law journal* 41 (3): 254-75.
- Armington, Klaus und Skyler Cranmer. 2018. „Position-taking in the Euro crisis“. *Journal of European Public Policy* 25 (4): 546-66.
- Armstrong, Kenneth. 2013. „The new governance of EU fiscal discipline“. *European Law Review* 38 (5): 601-17.
- Auf dem Brinke, Anna. 2016. *The excessive deficit procedure has never led to a fine. So what does it actually do*. Berlin: Jaque Delors Institute, 29.07.2016.
- Ausschuss für Regionale Entwicklung, Europäisches Parlament. 2011. *2011/0276(COD). Amendments 444 -782. Draft report. Lambert van Nistelrooij, Constanze Angela Krehl*.
- Avdikos, Vasilis und Anastassios Chardas. 2016. „European Union Cohesion Policy post 2014: More (place-based and conditional) growth – Less redistribution and cohesion“. *Territory, Politics, Governance* 4 (1): 97-117.
- Axt, Heinz-Jürgen. 2000. *EU-Strukturpolitik: Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Politik - Gesellschaft - Wirtschaft*. Hrsg. von Klaus Schubert und Göttrik Wewer. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Baccaro, Lucio und Jonas Pontusson. 2016. „Rethinking comparative political economy: the growth model perspective“. *Politics & society* 44 (2): 175-207.
- Bache, Ian. 1998. *The Politics of EU Regional Policy: Multilevel Governance or Flexible Gatekeeping?* Bd. 3 von *Contemporary European Studies*. Hrsg. von Clive Archer und Judy Batt. Sheffield: Sheffield Academic Press.

- Bache, Ian. 2015. „Cohesion policy: a new direction for new times?“. In *Policy-making in the European Union*, hrsg. von Helen Wallace, Mark Pollack und Alasdair Young, Bd. 7 von, 243-62. Oxford: Oxford University Press.
- Bachtler, John. 2010. „Place-based policy and regional development in Europe“. *Horizons* 10 (44): 54-58.
- Bachtler, John und Carlos Mendez. 2007. „Who governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the reforms of the Structural Funds“. *Journal of Common Market Studies* 45 (3): 535-64.
- Bachtler, John und Carlos Mendez. 2016. „Cohesion Policy Reform and the Evolving Role of the Council“. In *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, hrsg. von Simona Piattoni und Laura Polverari, 121-39. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Bachtler, John und Carlos Mendez. 2020. „Cohesion Policy. Doing more with less“. In *Policy-Making in the Eurioean Union*, hrsg. von Helen; Mark A. Pollack Wallace, Christilla Roederer-Rynning, Alasdair R. Young, 232-53. Oxford: Oxford University Press.
- Bachtler, John, Carlos Mendez und Fiona Wishlade. 2016. *EU cohesion policy and European integration : the dynamics of EU budget and regional policy reform*. London: Routledge.
- Bachtler, John, Carlos Mendez und Fiona Wishlade. 2019. Reforming the MFF and Cohesion Policy 2021-27: pragmatic drift or paradigmatic shift? In *European Policy Research Paper Nr. 17*, hrsg. von University of Strathclyde. Strathclyde.
- Baldwin, Richard E. 2015. Rebooting the Eurozone: Step 1-agreeing a crisis narrative. In *Policy Insight No. 85*: Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Balme, Richard und Bernard Jouve. 1996. „Building the regional state. Europe and territorial organization in France“. In *Cohesion Policy and European Integration*, hrsg. von Liesbet Hooghe, 219-55. New York: Oxford University Press.
- Banerji, Angana, Ms Bergljot Barkbu, James John, Mr Tidiane Kinda, Mr Sergejs Saksonovs, Hanni Schoelermann und Mr Tao Wu. 2015. Building a better union: Incentivizing Structural reforms in the euro area. In *IMF Working Paper 15/201*, hrsg. von Internationaler Währungsfonds.
- Barca, Fabrizio. 2009. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request pf Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.*
https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en.
- Barca, Fabrizio, Philip McCann und Andrés Rodríguez-Pose. 2012. „The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches“. *Journal of regional science* 52 (1): 134-52.
- Bauer, Michael W. 2006. „Co-managing programme implementation: conceptualizing the European Commission's role in policy execution“. *Journal of European Public Policy* 13 (5): 717-35.
- Bauer, Michael W. und Stefan Becker. 2014. „The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance“. *Journal of European Integration* 36 (3): 213-29.
- Baumgartner, Frank R. und Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and instability in American politics*. 2. Aufl. Chicago: University of Chicago Press.
- Becker, Markus, Katharina Fiedler, Maximilian Popp und Jonas Schaible. 20.10.2020. „Abstimmung über EU-Agrarpolitik. Der 387-Milliarden-Euro-Deal“. *Spiegel*, 20.10.2020. Abgerufen: 28.01.2022.
<https://www.spiegel.de/ausland/abstimmung-ueber-eu-agrarpolitik-der-387-milliarden-euro-deal-a-746bdeb7-20ef-4388-a674-c0b6561ba5d1>.
- Becker, Peter. 2006. „Fortschreibung des Status Quo–Die EU und ihr neuer Finanzrahmen Agenda 2007“. *Integration* 29 (2): 106-21.

- Becker, Peter. 2012. Lost in Stagnation: die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2014-2020) und das Festhalten am Status quo. In *SWP-Studie 18/2012*, hrsg. von Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Becker, Peter. 2014. *Das Finanz-und Haushaltssystem der Europäischen Union: Grundlagen und Reformen aus deutscher Perspektive*. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Becker, Peter. 2019. „The reform of European cohesion policy or how to couple the streams successfully“. *Journal of European Integration* 41 (2): 147-68.
- Becker, Peter. 2022. *Konditionalität als Instrument europäischer Governance: Typen, Ziele, Implementierung*. SWP-Studie,
- Becker, Peter und Ronny Müller. 2015. „Die Kraft der Krise—die europäische Kohäsionspolitik und ihre Reform“. *integration* 38 (3): 231-47.
- Becker, Peter und Radostina Primova. 2009. Die Europäische Union und die Bildungspolitik. In *Diskussionspapier der FG 1*, hrsg. von SWP Berlin.
- Becker, Sascha O, Peter H Egger und Maximilian Von Ehrlich. 2013. „Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: A regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects“. *American Economic Journal: Economic Policy* 5 (4): 29-77.
- Begg, Iain. 2010. „Cohesion or confusion : a policy searching for objectives“. *Journal of European integration* 32 (1): 77-96.
- Begg, Iain und David Mayes. 1993. „Cohesion, convergence and economic and monetary union in Europe“. *Regional Studies* 27 (2): 149-55.
- Begg, Ian. 2007. „The 2008/2009 review of the EU budget: Real or cosmetic?“. *CESifo Forum* 8 (1): 45-50.
- Bekker, Sonja. 2015. European socioeconomic governance in action: coordinating social policies in the third European Semester. In *OSE Research Paper Nr. 19*, hrsg. von European Social Observatory. Brüssel.
- Bekker, Sonja. 2021a. „The EU’s Recovery and Resilience Facility: A next Phase in EU socioeconomic governance?“. *Politics and Governance* 9 (3): 175-85.
- Bekker, Sonja. 2021b. „Hardening and softening of country-specific recommendations in the European Semester“. *West European Politics* 44 (1): 114-33.
- Benedetto, Giacomo. 2017. *How the EU budget has developed and changed in the last 10 years? In-depth analysis*. Brüssel: Europäisches Parlament, 06.02.2017.
- Benz, Arthur. 1997. „Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie“. In *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft—eine Zwischenbilanz*, hrsg. von Arthur Benz und Wolfgang Seibel, 303-22. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur. 1998. „Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfalle – Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem“. *Politische Vierteljahresschrift* 39 (3): 558-89.
- Benz, Arthur. 2000a. „Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen“. In *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*, hrsg. von Raimund Werle und Uwe Schimank, Bd. 39 von *Schriften des Max-Planck Instituts für Gesellschaftsforschung*, 97-124. Frankfurt und New York: Campus Verlag.
- Benz, Arthur. 2000b. „Two types of Multi-level Governance: Intergovernmental relations in German and EU Regional Policy“. *Regional and federal studies* 10 (3): 21-44.
- Benz, Arthur. 2003. „Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union“. In *Europäische Integration*, hrsg. von Jachtenfuchs Markus und Kohler-Koch Beate, S. 317-52. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Benz, Arthur. 2007. „Multilevel Governance“. In *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, hrsg. von Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis, 297-310. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Benz, Arthur. 2021. *Policy Change and Innovation in Multilevel Governance*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Benz, Arthur und Burkard Eberlein. 1999. „The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance“. *Journal of European Public Policy* 6 (2): 329-48.
- Berkowitz, Peter, Eric Von Breska, Jerzy Pieńkowski und Angel Catalina Rubianes. 2015. The impact of the economic and financial crisis on the reform of Cohesion Policy 2008–2013. In *Regional Working Paper*, hrsg. von Europäische Kommission.
- Beugelsdijk, Maaike und Sylvester CW Eijffinger. 2005. „The effectiveness of structural policy in the European Union: An empirical analysis for the EU-15 in 1995–2001“. *Journal of Common Market Studies* 43 (1): 37-51.
- Bieling, Hans-Jürgen. 2012. „EU facing the crisis: social and employment policies in times of tight budgets“. *Transfer: European Review of Labour and Research* 18 (3): 255-71.
- Bierbrauer, Christoph. 2020. Towards a new architecture for the euro area: An early appraisal of the Juncker Commission. In *Working Paper Nr. 117*. Osnabrück: Universität Osnabrück, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung.
- Biermann, Brigitte. 2007. „Umwelt“. In *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, hrsg. von Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis, 424-36. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Biesbroek, Robbert und Jeroen J. L. Candel. 2020. „Mechanisms for policy (dis)integration: explaining food policy and climate change adaptation policy in the Netherlands“. *Policy Sciences* 53 (1): 61-84.
- Blauberger, Michael. 2009. „Of ‘good’ and ‘bad’ subsidies: European state aid control through soft and hard law“. *West European Politics* 32 (4): 719-37.
- Blauberger, Michael und Susanne K Schmidt. 2017. „The European Court of Justice and its political impact“. *West European Politics* 40 (4): 907-18.
- Blom-Hansen, Jens. 2005. „Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy“. *Journal of European public policy*: Vol. 12, No. 4 (2005), p. 624-648.
- Blomqvist, Paula. 2016. „Soft and hard governing tools“. In *Handbook on Theories of Governance*, hrsg. von Christopher Ansell und Jacob Torfing. Cheltenham und Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Blum, Sonja und Klaus Schubert. 2009. *Politikfeldanalyse*. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Blyth, Mark. 2013. *Austerity: The history of a dangerous idea*. New York: Oxford University Press.
- Bocquillon, Pierre, Eleanor Brooks und Tomas Maltby. 2020. „Speak softly and carry a big stick: Hardening soft governance in EU energy and health policies“. *Journal of Environmental Policy & Planning* 22 (6): 843-56.
- Boda, Pierluigi. 15.12.2014. „Committee of the Regions calls for new actions to overcome delays in delivering EU cohesion policy“. *eumonitor.nl*. Abgerufen: 01.02.2022.
https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vjpr71ifv9zg?ctx=vgb8kauhgays&start_tab0=25.
- Bogdanor, Vernon. 2005. *Joined-up government*. Bd. 5 von *British Academy Occasional Paper*. New York: Oxford University Press.
- Bohle, Dorothee. 2018. „European integration, capitalist diversity and crises trajectories on Europe’s Eastern periphery“. *New political economy* 23 (2): 239-53.
- Bönker, Frank. 2008. „Interdependenzen zwischen Politikfeldern — die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung“. In *Die Zukunft der Policy-Forschung: Theorien, Methoden, Anwendungen*, hrsg. von Frank Janning und Katrin Toens, 315-30. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Bornemann, Basil. 2016. „Integrative political strategies—Conceptualizing and analyzing a new type of policy field“. *European Policy Analysis* 2 (1): 168-95.

- Börzel, Tanja A. 2008. „Der „Schatten der Hierarchie“ — Ein Governance-Paradox?“. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, hrsg. von Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn, 118-31. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Börzel, Tanja A., Tobias Hofmann, Diana Panke und Carina Sprungk. 2010. „Obstinate and inefficient: Why member states do not comply with European law“. *Comparative Political Studies* 43 (11): 1363-90.
- Bowler, Shaun und David M Farrell. 1995. „The organizing of the European Parliament: Committees, specialization and co-ordination“. *British Journal of Political Science* 25 (2): 219-43.
- Bowler, Shaun und Gail McElroy. 2015. „Political group cohesion and ‘hurrah’ voting in the European Parliament“. *Journal of European Public Policy* 22 (9): 1355-65.
- Boyle, Jennifer R. Wozniak. 2006. *Conditional Leadership: The European Commission and European Regional Policy*. Lexington: Lexington Books.
- Brand, Constand. 2010. „Finance ministers agree to stricter deficit controls“. *Politico*, 21.05.2010.
- Brandsma, Gijs Jan. 2015. „Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking“. *European Union Politics* 16 (2): 300-19.
- Braun, Dietmar. 1993. „Zur Steuerbarkeit funktionaler Teilsysteme: Akteurtheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaften“. In *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, hrsg. von Adrienne Héritier, *Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte*, 24, 199-222. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Braun, Dietmar. 1997. „Politische Steuerung zwischen Akteurs- und Systemtheorie“. *Politische Vierteljahresschrift* 38 (4): 844-54.
- Braun, Michael und Dan Marek. 2014. *Cohesion Policy in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bremer, Björn und Sean McDaniel. 2019. „The ideational foundations of social democratic austerity in the context of the great recession“. *Socio-Economic Review* 18 (2): 439-63.
- Brinkhorst, Laurens Jan. 1965. *Die Gemeinden und der Gemeinsame Markt : Eine Analyse der Verträge von Paris und Rom*. 1 Aufl. Dordrecht: Springer-Verlag.
- Brunazzo, Marco. 2016. „The history and evolution of Cohesion Policy“. In *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, hrsg. von Simona Piattoni und Laura Polverari, 17-35. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Brunsdon, Jim. 2010. „Rehn plans fines for overspending. Economic and monetary affairs commissioner wants deposits as guarantee from member states to rein in spending.“. *Politico*, 22.09.2010. Abgerufen: 29.05.2022.
<https://www.politico.eu/article/rehn-plans-fines-for-overspending/>.
- Büchs, Milena. 2007. *New governance in European social policy. The Open Method of Coordination*. *Palgrave Studies in European Union Politics*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bugaric, Bojan und Alenka Kuhelj. 2018. „Varieties of populism in Europe: Is the rule of law in danger?“. *Hague journal on the rule of law* 10 (1): 21-33.
- Bulmer, Simon und William E Paterson. 2013. „Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints“. *Journal of European Public Policy* 20 (10): 1387-405.
- Bundesministerium der Finanzen. 2021a. *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan. Entwurf*. Berlin, 12.2020.
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2021-01-13-deutscher-aufbau-und-resilienzplan.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- Bundesministerium der Finanzen. 2021b. „Olaf Scholz im Interview mit dem Handelsblatt. Im Interview mit dem Handelsblatt spricht Olaf Scholz über einen industriellen Aufbruch in Deutschland, sichere Renten und EU-Schuldenregeln“, Pressemitteilung, 16.09.2021.

- <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Interviews/2021/2021-09-16-Handelsblatt.html>.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. 2015. „Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland. Ausgabe 2015“. Abgerufen: 28.04.2022.
https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/UmsetzungGAPinDeutschland2015.pdf?__blob=publicationFile&v=8.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2014. *Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020. Teil 1: Kapitel 1 und 2*. Berlin, 23.04.2014. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/partnerschaftsvereinbarung-zwischen-deutschland-und-der-eu-kommision-fuer-die-umsetzung-der-esi-fonds-unter-dem-gemeinsamen-strategischen-rahmen-in-der-foerderperiode-2014-2020-teil-1.pdf?__blob=publicationFile&v=7
- Bundesregierung. 2011. *Stellungnahme der Bundesregierung zu den Schlussfolgerungen des Fünften Berichts der Europäischen Kommission zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik*.
- Bundesregierung, Deutsche und Französische Regierung. 2010. *European Economic Governance. A Franco-German paper*.
- Bundesverfassungsgericht. 2009. „Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon mit Grundgesetz vereinbar; Begleitgesetz verfassungswidrig, soweit Gesetzgebungsorganen keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt wurden. Pressemitteilung Nr. 72/2009 vom 30. Juni 2009 Urteil vom 30. Juni 2009. 2 BvE 2/08“.
<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2009/bvg09-072.html>.
- Busch, Berthold. 2004. EU-Kohäsionspolitik: Entwicklung, Bestandsaufnahme und Reformvorschläge. In *IW-Analysen Nr. 8*, hrsg. von Institut der deutschen Wirtschaft.
- Candel, Jeroen JL. 2017. „Holy Grail or inflated expectations? The success and failure of integrated policy strategies“. *Policy Studies* 38 (6): 519-52.
- Candel, Jeroen JL und Robbert Biesbroek. 2016. „Toward a processual understanding of policy integration“. *Policy Sciences* 49 (3): 211-31.
- Candel, Jeroen JL, Sebastiaan Princen und Robbert Biesbroek. 2021. „Patterns of coordination in the European Commission: an analysis of interservice consultations around climate change adaptation policy (2007–2018)“. *Journal of European Public Policy*: 1-24.
- Chayes, Abram und Antonia Handler Chayes. 1998. *The new sovereignty. Compliance with international regulatory agreements*. Cambridge und London: Harvard University Press.
- Checkel, Jeffrey T. 2001. „Why comply? Social learning and European identity change“. *International Organization* 55 (3): 553-88.
- Ciffolilli, Andrea, Stefano Condelli, Andrea Naldini und Sando Richter. 2018. Support of ESI Funds to the implementation of the Country Specific Recommendations and to structural reforms in Member States: final report. In *EU-Veröffentlichungen*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Citi, Manuele. 2017. „EU budgetary politics and the paradox of juste retour“. In *The new politics of the European Union budget*, hrsg. von Stefan Becker, Michael W. Bauer und Alfredo De Feo, Bd. 12 von *Studies on the European Union*, 83-102. Baden-Baden: Nomos.
- Colomer, Josep M. 2001. „Introduction: Disequilibrium institutions and pluralist democracy“. *Journal of Theoretical Politics* 13 (3): 235-47.
- Conseil National de Productivité. 2019. *First Report: Productivity and competitiveness: Where does France stand in the Euro Zone?* .
- Copeland, Paul und Mary Daly. 2015. „Social Europe: From ‘add-on’ to ‘dependence-upon’ economic integration“. In *Social Policy and the Euro Crisis. Quo Vadis Social Europe*, hrsg. von Amandine

- Crespy und Georg Menz, *Palgrave Studies in European Union Politics*, 140-60. London: Palgrave Macmillan.
- Copeland, Paul und Mary Daly. 2018. „The European Semester and EU social policy“. *Journal of Common Market Studies* 56 (5): 1001-18.
- Corti, Francesco, Daniel Gros, Tomas Ruiz, Alessandro Liscai, Tamas Kiss-Galfalvi, David Gstrein, Elena Herold und Mathias Dolls. 2021. *The Recovery and Resilience Facility: A springboard for a Renaissance of public investments in Europe?* : European Network for Economic and Fiscal Policy Research, 11.2014.
- Costamagna, Francesco. 2013. *The European Semester in action: Strengthening economic policy coordination while weakening the social dimension?* 5: Laboratorio di Politica Compravata e Filosofia Pubblica, 14.12.2013.
- Costello, Rory und Robert Thomson. 2016. „Bicameralism, nationality and party cohesion in the European Parliament“. *Party Politics* 22 (6): 773-83.
- Crescenzi, Riccardo und Mara Giua. 2016. „The EU Cohesion Policy in context: Does a bottom-up approach work in all regions?“. *Environment and Planning A: Economy and Space* 48 (11): 2340-57.
- Crespy, Amandine und Georg Menz. 2015. „Introduction: The pursuit of social Europe in the face of crisis“. In *Social Policy and the Euro Crisis. Quo Vadis Social Europe*, hrsg. von Amandine Crespy und Georg Menz, *Palgrave Studies in European Union Politics*, 1-23. London: Palgrave Macmillan.
- Crespy, Amandine und Vivien Schmidt. 2014. „The clash of Titans: France, Germany and the discursive double game of EMU reform“. *Journal of European public policy* 21 (8): 1085-101.
- Crespy, Amandine und Vivien Schmidt. 2017. „The EU’s economic governance in 2016: beyond austerity“. In *Social policy in the European Union: state of play 2017. Eightheenth annual report*, hrsg. von Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato und Denis Bouget, 107-23. Brüssel: ETUI aisbl.
- Crespy, Amandine und Pierre Vanheuverzwijn. 2019. „What “Brussels” means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity?“. *Comparative European Politics* 17 (1): 92-111.
- Crowe, Richard. 2016. „The European Council and the multiannual financial framework“. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 18: 69-92.
- Crum, Ben. 2018. „Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?“. *Journal of European Public Policy* 25 (2): 268-86.
- Culpepper, Pepper D. 2014. „The political economy of unmediated democracy: Italian austerity under Mario Monti“. *West European Politics* 37 (6): 1264-81.
- Darvas, Zsolt M und Álvaro Leandro. 2015. The limitations of policy coordination in the euro area under the European Semester. In *Bruegel Policy Contribution 2015/19*, hrsg. von Bruegel.
- Dawson, Mark. 2018. „New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester“. *European Constitutional Law Review* 14 (1): 191-209.
- De la Fuente, Angel, Rafael Doménech und Vasja Rant. 2010. „Addressing the net balances problem as a prerequisite for EU budget reform: A proposal“. *CESifo Economic Studies* 56 (2): 221-50.
- De la Porte, Caroline und Elke Heins. 2016. „A new era of European integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis“. In *The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform*, hrsg. von Caroline De la Porte und Elke Heins, *Work and Welfare un Europe*, 15-41. London: Palgrave Macmillan.
- De Michelis, Nicola und Philippe Monfort. 2008. „Some reflections concerning GDP, regional convergence and European cohesion policy“. *Regional Science Policy & Practice* 1 (1): 15-22.
- De Witte, Bruno. 2021. „The European Union’s COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift“. *Common Market Law Review* 58 (3).

- Deutsche Bundesregierung. 2017. *Joint Statement by the German government and the German Länder on EU Cohesion Policy beyond 2020*. 26.10.2016.
https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Downloads/S-T/stellungnahme-bund-lander-kohaesionspolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Deutsche Länder. 2010. Stellungnahme der deutschen Länder zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Die Zukunft der Kohäsionspolitik. .
- Deutscher Bundestag. 2002. *Regierungserklärung durch den Bundeskanzler zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Barcelona am 15./16. März 2002* Plenarprotokoll 13/227,
- Deutscher Bundestag. 2011. „Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat und zum Eurogipfel am 26. Oktober 2011 vor dem Deutschen Bundestag am 26. Oktober 2011 in Berlin.“ .
- DG for Economic and Financial Affairs. 2020. *Annual Activity Report 2020*. Brüssel: Europäische Kommission, 08.06.2021.
- DG Regional and Urban Policy. 2019. *Annual Activity Report*. Brüssel: Europäische Kommission, 25.06.2020.
- Dimitrova, Antoaneta L. 2010. „The new member states of the EU in the aftermath of enlargement: Do new European rules remain empty shells?“. *Journal of European public policy* 17 (1): 137-48.
- Döhler, Marian. 2007. „Hierarchie“. In *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, hrsg. von Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis, 46-53. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Döhler, Marian. 2015. „Das Politikfeld als analytische Kategorie“. *dms–der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8 (1): 9-10.
- Döhler, Marian und Philip Manow. 1997. *Strukturbildung von Politikfeldern : das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren*. Bd. 13 von *Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit*. Opladen: Leske + Budrich.
- Dörr, Julian. 2016. *Die europäische Kohäsionspolitik. Eine ordnungsökonomische Perspektive*. Oldenburg: De Gruyter.
- Downs, George W, David M Rocke und Peter N Barsoom. 1996. „Is the good news about compliance good news about cooperation?“. *International Organization* 50 (3): 379-406.
- Dozhdeva, Viktoriya und Liliana Fonseca. 2021. „Chain REACTion: Shifting Cohesion Policy Priorities in a New Reality“. *IQ-Net Review Paper* 48 (1).
- Dreher, Axel, Jan-Egbert Sturm und James Raymond Vreeland. 2015. „Politics and IMF conditionality“. *Journal of Conflict Resolution* 59 (1): 120-48.
- Dunlop, Claire A. und Claudio M. Radaelli. 2016. „Policy learning in the Eurozone crisis: modes, power and functionality“. *Policy Sciences* 49 (2): 107-24.
- Dyson, Kenneth und Kevin Featherstone. 1999. *The road to Maastricht: Negotiating economic and monetary union*. Oxford: Oxford University Press.
- Ederveen, Sjef, Henri L.F. de Groot und Richard Nahuis. 2006. „Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy“. 59 (1): 17-42.
- Eijffinger, Sylvester CW. 2012. „Rating agencies: Role and influence of their sovereign credit risk assessment in the eurozone“. *Journal of Common Market Studies* 50 (6): 912-21.
- Elgström, Ole und Christer Jönsson. 2000. „Negotiation in the European Union: bargaining or problem-solving?“. *Journal of European Public Policy* 7 (5): 684-704.

- Enderlein, Henrik. 2004. *Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion*. Bd. 49 von *Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Enderlein, Henrik und Amy Verdun. 2009. „EMU's teenage challenge: what have we learned and can we predict from political science?“. *Journal of European Public Policy* 16 (4): 490-507.
- ENER. B/PL/SB/(2011) 1080199. „Note for the Attention of MR D. Ahner. Director General, DG Regio. Reply from DG ENER To the Interservice Consultation Launched by DG Regio“.
- Ensign, Margee M. 1988. „Conditionality and foreign assistance: trends and impacts“. *Journal of International Affairs*: 147-63.
- Esposti, Roberto und Stefania Bussoletti. 2008. „Impact of Objective 1 funds on regional growth convergence in the European Union: a panel-data approach“. *Regional Studies* 42 (2): 159-73.
- Euractiv. 2010. „Paris, Berlin issue joint plans for EU 'economic governance'“. *Euractiv*, 22.07.2010.
- Euractiv. 2013. „EU-Haushalt 2014-2020: Die Details in Zahlen“. *Euractiv*, 11.02.2013.
- Europäische Kommission. „Grundsätze.“. Abgerufen: 10.02.2021.
https://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/how/principles/.
- Europäische Kommission. „Priorities for 2021-2027“. Abgerufen: 05.10.2021.
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities.
- Europäische Kommission. 1961. „Documents de la Conférence sur les économies régionales“. Konferenzpapier. Conférence sur les économies régionales Brüssel.
<http://aei.pitt.edu/33674/>.
- Europäische Kommission. 1965. *Premiere Communication de la Commission sur la politique regionale dans la Communauté Economique Europeene*. In *II/SEC(65) 1170 final*. Brüssel.
<http://aei.pitt.edu/5200/1/5200.pdf>.
- Europäische Kommission. 1968. *Second General Report on the Activities of the Communities (18th September 1958 - 20th March 1959)*. Brüssel,
http://aei.pitt.edu/31346/1/GEN_RPT_2nd_1968_1.pdf
- Europäische Kommission. 1969. *Memorandum of regional policy in the Community. Proposal for a Council decision on the organization of Community instruments for regional development*. In *Supplement to Bulletin*, hrsg. von Europäische Kommission. Brüssel: Archive of European Integration.
<http://aei.pitt.edu/67250/>.
- Europäische Kommission. 1985. *Programme of the Commission for 1985. Statement by Jaques Delors, President of the Commission, to the European Parliament and His Reply to the Ensuring Debate*. Straßburg,
- Europäische Kommission. 1987. *The regions of the enlarged Community. Third periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the Community*. .
<http://aei.pitt.edu/31139/>
- Europäische Kommission. 1999. *Reform of the Structural Funds 2000-2006. Comparative Analysis*
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/irfo_en.pdf
- Europäische Kommission. 2007a. *Der EU-Haushalt 2006. Finanzbericht*. .
<https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200712/20071219ATT16781/20071219ATT16781DE.pdf>
- Europäische Kommission. 2007b. „Growing Regions, Growing Europe. Fourth Report on Economic and Social Cohesion“.
- Europäische Kommission. 2007c. *SEC (2007) 1188 final. Communication from the Commission . Reforming the Budget, Changing Europe. A Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review*. Brüssel: Europäische Kommission,
- Europäische Kommission. 2008. *Cohesion Policy 2007-13. National Strategic Reference Frameworks*. In *Office for Official Publications of the European Communities*. Luxemburg.

- Europäische Kommission. 2009. „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A Reform Agenda for a global Europe [Reforming the Budget, Changing Europe]“.
- Europäische Kommission. 2010a. COM(2010) 250 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Reinforcing Economic Policy Coordination. hrsg. von Europäische Kommission.
- Europäische Kommission. 2010b. COM/2010/0203 final. *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Implementation of the Trans-European energy networks in the period 2007-2009 Pursuant to Article 17 of Regulation (EC) 680/2007 and Articles 9(2) and 15 of Decision 1364/2006/EC SEC (2010) 505 final.*
- Europäische Kommission. 2010c. *Investing in Europe's Future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion.*
- Europäische Kommission. 2011a. „COM/2011/0615 final. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006“.
- Europäische Kommission. 2011b. *Results of the public consultation on the conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion.*
- Europäische Kommission. 2011c. SEC(2011) 590 final. Commission Staff Working Paper. Results of the public consultation on the conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion. hrsg. von Europäische Kommission.
- Europäische Kommission. 2011d. SEC(2011) 1141 final. Commission Staff Working Paper. Impact Assessment. Accompanying the Document. Proposal for a Regulation of the European Parliament laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006. hrsg. von Europäische Kommission.
- Europäische Kommission. 2011e. „SEC/2011/1141 final/. Commission Staff Working Paper Impact Assessment“.
- Europäische Kommission. 2012a. „Commission proposes to suspend 495 million Euro of Cohesion Fund for Hungary for 2013 for failure to address excessive deficit“, Pressemitteilung, 22.02.2012.
- Europäische Kommission. 2012b. „Excessive Deficit Procedure - Commission recommends abrogation of EDP for Bulgaria and Germany, lifting of Cohesion Fund suspension for Hungary“. Abgerufen: 3.9.2021.
https://ec.europa.eu/economy_finance/articles/sgp/2012-05-30-edp_en.htm.
- Europäische Kommission. 2012c. Macroeconomic Imbalances - Spain. In *Occasional Papers 103*.
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/45148276-110d-4659-97f0-6bd16639cae3/language-en>.
- Europäische Kommission. 2013. COM/2013/0708 final -2013/0338 (NLE). Vorschlag für einen Beschluss des Rates über einen vorsorglichen mittelfristigen finanziellen Beistand der EU für Rumänien.

- Europäische Kommission. 2014a. *Einführung in die EU-Kohäsionspolitik 2014-2020*.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_de.pdf
- Europäische Kommission. 2014b. *Investment for Jobs and Growth Promoting Development and Good Governance in EU Regions and Cities. Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Brüssel: Europäische Kommission, 07.2014.
- Europäische Kommission. 2015. „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact“.
- Europäische Kommission. 2016a. „Mitteilung der Kommission. Bewertung der Maßnahmen Portugals und Spaniens in Reaktion auf die Beschlüsse des Rates vom 8. August zu ihrer Inverzugsetzung mit der Maßgabe, die zur Beendigung des übermäßigen Defizits als notwendig erachteten Maßnahmen zu treffen“.
- Europäische Kommission. 2016b. „Stability and Growth Pact: fiscal proposals for Spain and Portugal“. Abgerufen: 07.09.2021.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_2624.
- Europäische Kommission. 2017a. *EU Budget Focused on Results. Summary of the 1st annual conference held on 22 September, 2015, De Gasperi Hall*. Brüssel: Europäische Kommission,
- Europäische Kommission. 2017b. *My Region, My Europe, Our Future. Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Brüssel: Europäische Kommission, 09.10.2017.
- Europäische Kommission. 2017c. *Reflection Paper on the Future of EU Finances*. Brüssel: Europäische Kommission, 28.07.2017.
- Europäische Kommission. 2017d. „SWD(2017) 33 - 60 final. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik - Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse.“.
- Europäische Kommission. 2018a. „(EU) No 1176/2011. Commission Staff Working Document. Country Report Spain 2018. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. Accompanying the document. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup. 2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation“.
- Europäische Kommission. 2018b. „% of Cohesion Policy Funding in Public Investment per Member State“. Abgerufen: 14.06.2019.
<https://cohesiondata.ec.europa.eu/Other/-of-cohesion-policy-funding-in-public-investment-p/7bw6-2dw3>.
- Europäische Kommission. 2018c. *Operating budgetary balance (% GNI). Overview of the operating budgetary balance (% GNI) for all EU Member States from 2000 to 2018*. Abgerufen: 25.05.2022.
https://ec.europa.eu/info/publications/operating-budgetary-balance-gni_en.
- Europäische Kommission. 2018d. *Support of ESI Funds to the implementation of the Country Specific Recommendations and to structural reforms in Member states. Final Report*. Brüssel: Europäische Kommission, 12.06.2018.
- Europäische Kommission. 2018e. „SWD(2018) 172 final. Commission Staff Working Document. Financing the EU budget: report on the operation of the own resources system. Accompanying the document. Proposal of a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union.“.

- Europäische Kommission. 2019a. „COM/2016/0519 final. Recommendation for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION imposing a fine on Portugal for failure to take effective action to address an excessive deficit“.
- Europäische Kommission. 2019b. *COM/2019/640 final. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Der europäische Grüne Deal*. Brüssel: Europäische Kommission, 11.12.2019.
- Europäische Kommission. 2019c. „(EU) No 1176/2011. Commission Staff Working Document. Country Report Sweden 2019. Accompanying the Document. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup. 2019 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation“.
- Europäische Kommission. 2019d. „(EU) No 1176/2011. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup. 2019 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth interviews under Regulation“.
- Europäische Kommission. 2019e. „(EU) No 1176/2011. Commission Staff Working Document. Country Report Belgium 2019. Accompanying the Document. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup. 2019 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation“.
- Europäische Kommission. 2019f. „(EU) No 1176/2011 Commission Staff Working Document. Country Report Denmark 2019. Accompanying the Document. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup. 2019 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation“.
- Europäische Kommission. 2019g. „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Europäisches Semester 2019: Länderspezifische Empfehlungen.“.
- Europäische Kommission. 2019h. *Monitoring the Application of European Union Law. 2019 Annual Report.*,
- Europäische Kommission. 2020a. *COM(2019) 640 final. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbanken: Europäisches Semester 2020: Länderspezifische Empfehlungen*. Brüssel,
- Europäische Kommission. 2020b. *Commission Staff Working Document. Country Report Germany 2020. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup 2020 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011. SWD(2020) 504 final*.
- Europäische Kommission. 2021a. „Commission welcomes agreement on additional financial support for the most deprived under REACT-EU“. Brüssel.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_150.

- Europäische Kommission. 2021b. „Das Europäische Semester. Ablauf“. Abgerufen: 10.11.2021.
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline_de.
- Europäische Kommission. 2021c. „Die Kommission schlägt EU-Eigenmittel der nächsten Generation vor“.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_7025.
- Europäische Kommission. 2021d. *EU spending and revenue - Data 2000-2020*. Abgerufen: 25.05.2022.
https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue_de.
- Europäische Kommission. 2021e. *The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU. Facts and Figures*. Luxemburg, 04.2021.
- Europäische Kommission. 2021f. „Finanzierungsquellen für einen gerechten Übergang“. Abgerufen: 13.10.2021.
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources_de.
- Europäische Kommission. 2021g. „Kunststoff-Eigenmittel“. Abgerufen: 21.10.2021.
https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastics-own-resource_de.
- Europäische Kommission. 2021h. „Mögliche neue Einnahmequellen“. Abgerufen: 21.10.2021.
https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/potential-new-sources-revenue_de.
- Europäische Kommission. 2021i. *NextGenerationEU. Mittelaufnahme: Zahlen und Fakten*.
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/2021.1971_de_02.pdf
- Europäische Kommission. 2021j. „Political Agreement on new Common Agricultural Policy: fairer, greener, more flexible“.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2711.
- Europäische Kommission. 2021k. „Recovery and Resilience Facility“.
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en.
- Europäischer Ausschuss der Regionen. 2021. „Regionalpolitiker fordern, Rivalität zwischen Kohäsionspolitik und einem zu stark zentralisierten EU-Aufbauplan zu vermeiden“, Pressemitteilung, 18.05.2021.
<https://cor.europa.eu/de/news/Pages/cohesion-policy-and-over-centralised-eu-recovery-plan.aspx>.
- Europäischer Rat. 2000. 23. und 24. März. Lissabon. Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm.
- Europäischer Rat. 2010. „Remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, following the second meeting of the Task force on economic governance“.
- Europäischer Rat. 2012. *EUCO 76/12. Tagung des Europäischen Rates 29./29. Juni 2012. Schlussfolgerungen*.
- Europäischer Rat. 2013. *European Council 7/8 February 2013. Conclusions (Multiannual Financial Framework)*.
- Europäischer Rat. 2021. „Europäisches Semester“. Abgerufen: 10.11.2021.
<https://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/>.
- Europäischer Rat (2011/199/EU). 2011. Beschluss des europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

- hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedsstaaten, deren Währung der Euro ist.
- Europäischer Rechnungshof. 2019. *Roads connecting European Regions*.
https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ap19_08/ap_connecting_roads_en.pdf
- Europäisches Parlament. 1959. *Bericht van Campen*. Brüssel: Europäisches Parlament
- Europäisches Parlament. 1964. *Bericht Birkelbach*. Brüssel: Europäisches Parlament,
- Europäisches Parlament. 2009. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 11.02.2009“. [Video]. Abgerufen: 05.07.2022.
https://multimedia.euoparl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20090211-1500-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2010a. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 02.06.2010“. [Video]. Abgerufen: 23.06.2022.
https://multimedia.euoparl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20111006-1500-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2010b. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 03.06.2010“. [Video]. Abgerufen: 04.08.2021.
https://multimedia.euoparl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20100603-0900-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2010c. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 06.10.2009“. [Video]. Abgerufen: 05.07.2022.
https://multimedia.euoparl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20091006-1500-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2010d. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 09.10.2010“. [Video]. Abgerufen: 01.04.2021.
https://multimedia.euoparl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20101009-1000-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2010e. European Parliament resolution of 7 October 2010 on EU cohesion and regional policy after 2013.
- Europäisches Parlament. 2011a. (2012/C 380 E/13), Ein neuer mehrjähriger Finanzrahmen für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges und integratives Europa. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2011 zu der Investition in die Zukunft: ein neuer mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges und inklusives Europa (2010/2211(INI)).
- Europäisches Parlament. 2011b. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 12.04.2011“. [Video]. Abgerufen: 23.06.2022.
https://multimedia.euoparl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20110412-1500-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2011c. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 22.03.2011“. [Video]. Abgerufen: 05.07.2022.
https://multimedia.euoparl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20090211-1500-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2011d. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 06.10.2011“. [Video]. Abgerufen: 23.06.2022.
https://multimedia.euoparl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20111006-1500-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2011e. „Report on the Commission's fifth Cohesion Report and the strategy for post-2013 cohesion policy“.
- Europäisches Parlament. 2012a. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 10.10.2012“. [Video]. Abgerufen: 13.07.2022.

- https://multimedia.europarl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20121010-0900-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2012b. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 17.12.2012“. [Video]. Abgerufen: 23.06.2022.
https://multimedia.europarl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20121217-1530-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2012c. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 18.09.2012“. [Video]. Abgerufen: 23.06.2022.
https://multimedia.europarl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20120918-0900-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2012d. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 18.12.2012“. [Video]. Abgerufen: 23.06.2022.
https://multimedia.europarl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20121218-0900-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2012e. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 20.06.2012“. [Video]. Abgerufen: 13.07.2022.
https://multimedia.europarl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20120620-1500-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2012f. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 25.01.2012“. [Video]. Abgerufen: 04.07.2022.
https://multimedia.europarl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20120125-0900-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2012g. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 26.04.2012“. [Video]. Abgerufen: 23.06.2022.
https://multimedia.europarl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20120426-0900-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2012h. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 26.11.2012“. [Video]. Abgerufen: 13.07.2022.
https://multimedia.europarl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20121126-1500-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2012i. *Generaldirektion Interne Politikbereiche. Fachabteilung B: Struktur- und Kohäsionspolitik. Regionale Entwicklung. Makroökonomische Konditionalität in der Kohäsionspolitik. Themenpapier.*
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/474552/IPOL-REGI_NT\(2012\)474552_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/474552/IPOL-REGI_NT(2012)474552_DE.pdf)
- Europäisches Parlament. 2013a. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 07.11.2013“. [Video]. Abgerufen: 11.08.2021.
https://multimedia.europarl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20131107-1000-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2013b. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 14.10.2013“. [Video]. Abgerufen: 23.06.2023.
https://multimedia.europarl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20131014-1500-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2013c. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 19.03.2013“. [Video]. Abgerufen: 23.06.2022.
https://multimedia.europarl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20130319-1530-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2013d. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 23.01.2013“. [Video]. Abgerufen: 23.06.2022.

- https://multimedia.europarl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20130123-1500-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2013e. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 23.04.2013“. [Video]. Abgerufen: 23.06.2022.
https://multimedia.europarl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20130423-0900-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2013f. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 24.09.2013“. [Video]. Abgerufen: 23.06.2022.
https://multimedia.europarl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20130529-1500-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2013g. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung, 29.05.2013“. [Video]. Abgerufen: 29.05.2013.
https://multimedia.europarl.europa.eu/de/webstreaming/committee-on-regional-development_20130529-1500-COMMITTEE-REGI.
- Europäisches Parlament. 2014. European Union Cohesion Policy 2014-2020. A Comprehensive Presentation of the Legislative Package and the Role of the European Parliament. Secretariat of the Committee on Regional Development.
<https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201407/20140728ATT87362/20140728ATT87362EN.pdf>.
- Europäisches Parlament. 2016a. „Ausschuss-Sitzung: Ausschuss für regionale Entwicklung und Ausschuss für Wirtschaft und Währung, 03.10.2016“. [Video]. Abgerufen: 11.12.2019.
<https://multimedia.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20161003-1800-COMMITTEE-REGI-ECON#managehelp>.
- Europäisches Parlament. 2016b. „In-Depth Analyses. Exchange of views with Spain and Portugal on possible suspension of European structural and investment funds. REGI-ECON on 8 November 2016“.
- Europäisches Parlament. 2016c. „In-Depth Analysis. Structured Dialogue with the Commission in suspension of European Structural and Investment Funds to Spain and Portugal“.
- Europäisches Parlament. 2016d. „Suspending EU funds for Spain and Portugal would be counterproductive, warn MEPs“, Pressemitteilung, 07.09.2021.
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20160927IPR44218/suspending-eu-funds-for-spain-and-portugal-would-be-counterproductive-warn-meps>.
- Europäisches Parlament. 2019. PE- 528.742. Briefing. An Overview of the Stability and Growth Pact - September 2019.
- Europäisches Parlament. 2020a. „Briefing. Country-specific recommendations: An overview - September 2020“.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/624404/IPOL_BRI\(2018\)624404_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/624404/IPOL_BRI(2018)624404_EN.pdf).
- Europäisches Parlament. 2020b. *Nettohaushaltssalden: Varianten, neue Zahlen und Geschichte. Briefing. Im Auftrag des BUDG-Ausschusses.*
- Europäisches Parlament. 2020c. „Parliament approves the “rule of law conditionality” for access to EU funds“.
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201211IPR93622/parliament-approves-the-rule-of-law-conditionality-for-access-to-eu-funds>.
- Europäisches Parlament. 2021. *Fact Sheet. European Social Fund Plus.*
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/53/european-social-fund-plus>
- Europolitics. 2009. „Open forum. Open letter to President Barroso.“.
- Eurostat. 2007. *Eurostat regional yearbook 2007.* Luxemburg: Europäische Kommission,

- EWG. 1977. „Beschluss des Rates vom 20. Dezember 1977 zur Änderung bestimmter auf Grund von Artikel 4 des Beschlusses 71/66/EWG über die Reform des Europäischen Sozialfonds erlassener Beschlüsse“.
- Faas, Thorsten. 2003. „To defect or not to defect? National, institutional and party group pressures on MEPs and their consequences for party group cohesion in the European Parliament“. *European Journal of Political Research* 42 (6): 841-66.
- Fabbrini, Sergio. 2013. „Intergovernmentalism and its limits: Assessing the European Union’s answer to the Euro crisis“. *Comparative Political Studies* 46 (9): 1003-29.
- Fabbrini, Sergio und Uwe Puetter. 2016. „Integration without supranationalisation: studying the lead roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU politics“. *Journal of European Integration* 38 (5): 481-95.
- Falkner, Gerda. 2011. „Introduction: The EU's decision traps and their exits: A concept for comparative analysis“. In *The EU's Decision Traps: Comparing Policies*, hrsg. von Gerda Falkner, 1-17. Oxford: Oxford University Press.
- Falkner, Gerda. 2016. „Fines against member states: An effective new tool in EU infringement proceedings?“. *Comparative European Politics* 14 (1): 36-52.
- Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp und Simone Leiber. 2005. *Complying with Europe: EU harmonisation and soft law in the member states*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Faragó, László und Krisztina Varró. 2016. „Shifts in EU Cohesion Policy and Processes of Peripheralization: A View from Central Eastern Europe“. *European Spatial Research and Policy* 23 (1).
- Farole, Thomas, Andrés Rodríguez-Pose und Michael Storper. 2011. „Cohesion policy in the European Union: growth, geography, institutions“. *Journal of Common Market Studies* 49 (5): 1089-111.
- Featherstone, Kevin. 2005. „‘Soft’ co-ordination meets ‘hard’ politics: the European Union and pension reform in Greece“. *Journal of European Public Policy* 12 (4): 733-50.
- Ferrer, Jorge Núñez, Cinzia Alcidi, Matthias Busse, Roberto Musmeci und Noriko Fujiwara. 2018. *Ex Ante Conditionality in ESI-Funds: State of play and their potential impact on the Financial Implementation of the Funds*. Brüssel: Europäisches Parlament,
- Ferrer, Jorge Nunez, Roberto Musmeci, David Rinaldi und Oscar Polli. 2018. *The EU Budget and its Conditionalities. An Assessment of their Contribution to Performance and Reforms*. hrsg. von CEPS und Europäische Kommission. Brüssel.
- Financial Times. 2009. „Regions angered by EU budget proposals“.
- Financial Times. 2021. „FT Europe Express, 29.04.2021“.
- Fischer, Thomas. 2005. „Kompetenzordnung und Handlungsinstrumente–Verhaltene Reformansätze in der Verfassung“. *Die Europäische Verfassung in der Analyse*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh: 105-35.
- Fleming, Sam. 2022. „Handful of commissioners challenged decision to approve Poland’s recovery plan“. *Financial Times Europe-Express*, 03.06.2022.
- Fontan, Clement und Sabine Saurugger. 2020. „Between a rock and a hard place: Preference formation in France during the Eurozone crisis“. *Political Studies Review* 18 (4): 507-24.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2021. „Zähes Ringen um deutschen Aufbauplan“. 25.01.2021, 16.
- Fratesi, Ugo. 2016. „Impact assessment of EU Cohesion Policy: Theoretical and empirical issues“. In *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, hrsg. von Simona Piattoni und Laura Polverari. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Fratesi, Ugo und Fiona G. Wishlade. 2017. „The impact of European Cohesion Policy in different contexts“. *Regional Studies* 51 (6): 817-21.
- Frenz, Walter. 2010. „Vertragsverletzungsverfahren“. In *Handbuch Europarecht: Band 5: Wirkungen und Rechtsschutz*, 739-91. Berlin und Heidelberg: Springer-Verlag.

- Frieden, Jeffry und Stefanie Walter. 2017. „Understanding the political economy of the Eurozone crisis“. *Annual Review of Political Science* 20: 371-90.
- Friedrich Naumann Stiftung. 2007. *Conference Report. A new financial constitution for the EU. Perspectives for the 2008/2009 Budget Review*.
- Friends of Better Spending. 2012a. Non-Paper from AT, CZ, DE, FI, NL, SE, UK.
- Friends of Better Spending. 2012b. „Nonpaper submitted by AT, DE, FI, FR, IT, NL, SE“.
- Friends of Cohesion. 2012. Friends of Cohesion Joint Declaration on the Multiannual Financial Framework 2014-2020.
<https://www.vlada.gov.sk/friends-of-cohesion-joint-declaration-on-the-multiannual-financial-framework-2014-2020/>.
- From, Johan. 2002. „Decision-making in a complex environment: a sociological institutionalist analysis of competition policy decision-making in the European Commission“. *Journal of European Public Policy* 9 (2): 219-37.
- Fujita, Masahisa und Paul Krugman. 2004. „The new economic geography: Past, present and the future“. In *Fifty years of regional science*, hrsg. von Raymon J. G. M. Florax und David A. Plane, 139-64. Berlin und Heidelberg: Springer-Verlag.
- Garben, Sacha. 2019. „Competence Creep Revisited“. *Journal of Common Market Studies* 57 (2): 205-22.
- George, Alexander L. und Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences. BCSIA studies in international security*. Cambridge, Mass. u.a.: MIT Press.
- Gerichtshof der Europäischen Union. 2022. „Maßnahmen zum Schutz des Haushaltes der Union: Das Plenum des Gerichtshof weist die Klagen Ungarns und Polens gegen den Konditionalitätsmechanismus ab, der den Erhalt von Mitteln aus dem Unionshaushalt davon abhängig macht, dass die Mitgliedsstaaten die Grundzüge der Rechtsstaatlichkeit einhalten. Urteile in den Rechtssachen C-156/21 Ungarn & Parlament und Rat und C-157/21 Polen / Parlament und Rat“, Pressemitteilung, 16.02.2022. Luxemburg.
- Gerring, John. 2007. *Case study research : principles and practices*. repr. Aufl. Cambridge u.a.: Cambridge Univ. Press.
- Gerring, John. 2008. „Case selection for case-study analysis: Qualitative and quantitative techniques“. In *The Oxford handbook of political methodology*, hrsg. von Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady und David Collier, 645-84. Oxford: Oxford University Press.
- Giua, Mara. 2017. „Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU regional policy: The case of Italian objective 1 regions“. *Journal of Regional Science* 57 (1): 109-31.
- Government of the Netherlands. 2011. *The future of Cohesion Policy. Response to the public consultation on the future of Cohesion Policy in the conclusions to the Fifth Cohesion Report*. The Hague,
- Grande, Edgar und Volker Schneider. 1991. „Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa“. *Politische Vierteljahresschrift* 32 (3): 452-78.
- Graute, Ulrich. 2004. „Politikverflechtung in der Entflechtungsfalle“. *Raumforschung und Raumordnung* 62 (1): 18-26.
- Graziano, Paolo und Miriam Hartlapp. 2019. „The end of social Europe? Understanding EU social policy change“. *Journal of European Public Policy* 26 (10): 1484-501.
- Greenpeace. 24.05.2018. „Out of Balance - industry links in the European Parliament AGRI committee“. Abgerufen: 28.01.2022.
<https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/nature-food/1224/out-of-balance-industry-links-in-the-european-parliament-agri-committee/>.
- Gros, Daniel. 2016. The second death of the Stability Pact and the birth of an inter-governmental Europe. In *CEPS Commentary*, hrsg. von CEPS. Brüssel.

<https://www.ceps.eu/ceps-publications/second-death-stability-pact-and-birth-inter-governmental-europe/>.

- Guttenberg, Lucas, Johannes Hemker und Sander Tordoir. 2021. „Alles wird anders–Wie die Pandemie die EU-Finanzarchitektur verändert“. *Wirtschaftsdienst* 101 (2): 90-94.
- Haas, Jörg S, Valerie J D’Erman, Daniel F Schulz und Amy Verdun. 2020. „Economic and fiscal policy coordination after the crisis: is the European Semester promoting more or less state intervention?“. *Journal of European Integration* 42 (3): 327-44.
- Hall, Peter A. 1993. „Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain“. *Comparative politics* 25 (3): 275-96.
- Hall, Peter A. 2012. „The economics and politics of the euro crisis“. *German Politics* 21 (4): 355-71.
- Hall, Peter A. 2013. „Tracing the progress of Process Tracing“. *European Political Science* 12 (1), online veröffentlicht 2013/03/01: 20-30. doi:10.1057/eps.2012.6.
- Halmi, Gábor. 2019. „The possibility and desirability of rule of law conditionality“. *Hague Journal on the Rule of Law* 11 (1): 171-88.
- Handelsblatt. 2016. „EU-Kommission bereitet Strafen gegen Defizitsünder vor“. *Handelsblatt*, 24.07.2016, <https://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/spanien-und-portugal-eu-kommission-bereitet-straften-gegen-defizitsuender-vor/13920416.html?ticket=ST-1978816-ajcaqG4DNYlcMnAgqUQI-ap2>.
- Hartlapp, Miriam. 2005. *Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die europäische Kommission*. Bd. 3 von *Politik - Verbände - Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Hartlapp, Miriam. 2007. „On enforcement, management and persuasion: Different logics of implementation policy in the EU and the ILO“. *Journal of Common Market Studies* 45 (3): 653-74.
- Hartlapp, Miriam. 2011. „Organizing exits from the joint-decision trap? : Cross-sectoral (non-) coordination in the European Union“. In *The EU's decision traps: Comparing policies*, hrsg. von Gerda Falkner, S. 181-98. Oxford: Oxford University Press.
- Hartlapp, Miriam. 2017. „How time empowers agency: Combining the EU Commission’s political powers and its administration’s advantage of acting from a long-term perspective“. *Journal of European Integration* 39 (3): 303-17.
- Hartlapp, Miriam. 2018. „Integrating across policy sectors: how the wider public impacts on the drafting process of EU trans-border healthcare“. *International Review of Administrative Sciences* 84 (3): 486-502.
- Hartlapp, Miriam, Julia Metz und Christian Rauh. 2013. „Linking agenda setting to coordination structures: Bureaucratic politics inside the European Commission“. *Journal of European Integration* 35 (4): 425-41.
- Hayes-Renshaw, Fiona und Helen Wallace. 1995. „Executive power in the European Union: the functions and limits of the Council of Ministers“. *Journal of European Public Policy* 2 (4): 559-82.
- Heinelt, Hubert. 2003. „Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied“. *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* 2: 256.
- Heinelt, Hubert. 2018. „How great expectations of International Organizations are dashed at the local level. The case of EU Structural Funds“. In *Public Policymaking in a Globalized World*, hrsg. von Robin J. Lewis, 86-103. London: Routledge.
- Heinelt, Hubert, Tanja Kopp-Malek, Jochen Lang und Bernd Reissert. 2005. *Die Entwicklung der EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozess*. 1 Aufl. Bd. 8 von *Regieren in Europa*. Baden-Baden: Nomos.
- Heinelt, Hubert und Wolfgang Petzold. 2018. „The structural funds and EU cohesion policy“. In *Handbook of European Policies. Interpretive Approaches to the EU*, hrsg. von Hubert Heinelt

- und Sybille Münch, *Handbooks of Research on Public Policy*, 134-55. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Heinemann, Friedrich. 2009. „Zur Zukunft der Lissabon-Strategie“. In *Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Union*, hrsg. von Bodo Knoll und Hans Pitlik, 97-111. Baden-Baden: Nomos.
- Heipertz, Martin und Amy Verdun. 2010. *Ruling Europe: The politics of the stability and growth pact*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Helmke, Gretchen und Steven Levitsky. 2004. „Informal institutions and comparative politics: A research agenda“. *Perspectives on politics* 2 (4): 725-40.
- Hepburn, Eve. 2016. „EU Cohesion Policy and Regional Mobilization“. In *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, hrsg. von Simona Piattoni und Laura Polverari. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Héritier, Adrienne. 1987. *Policy-Analyse : eine Einführung*. Campus Studium. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Héritier, Adrienne. 1993. „Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik“. In *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Bd. 24 von *Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte*, 432-47. Wiesbaden: Springer.
- Héritier, Adrienne. 1999. *Policy-making and diversity in Europe: Escape from deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Héritier, Adrienne. 2007. *Explaining institutional change in Europe*. 1 Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- Héritier, Adrienne. 2012. „Institutional change in Europe: Co-decision and comitology transformed“. *Journal of Common Market Studies* 50: 38-54.
- Héritier, Adrienne. 2019. „Hidden power shifts: multilevel governance and interstitial institutional change in Europe“. In *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*, hrsg. von Nathalie Behnke, Jörg Broschek und Jared Sonnicksen, 351-67. Cham: Palgrave Macmillan.
- Héritier, Adrienne, Katharina L Meissner, Catherine Moury und Magnus G Schoeller. 2019. *European Parliament ascendant. Parliamentary strategies of self-empowerment in the EU. European Administrative Governance*. Hrsg. von Thomas Christiansen und Sophie Vanhoonacker. Cham: Palgrave Macmillan.
- Hessel, Philipp. 2005. „Prioritätenwechsel in der EU-Finanzpolitik? Die Agenda 2007 im Zeichen der Lissabon-Agenda“. *Integration* 28 (3): 268-82.
- Hessen in Berlin und Europa. 2020. #oneclicktoeurope – corona: the role of cohesion policy and structural reforms – with Elisa Ferreira.
<https://www.youtube.com/watch?v=eaXCcOSH-1c>.
- Hix, Simon, Abdul Noury und Gerard Roland. 2006. „Dimensions of politics in the European Parliament“. *American Journal of Political Science* 50 (2): 494-520.
- Hix, Simon, Abdul Noury und Gérard Roland. 2005. „Power to the parties: cohesion and competition in the European Parliament, 1979–2001“. *British Journal of Political Science* 35 (2): 209-34.
- Hix, Simon, Abdul Noury und Gérard Roland. 2018. „The changing battle lines in the European Parliament“. In *Bretton Woods, Brussels, and Beyond: Redesigning the Institutions of Europe*, hrsg. von Nauro Campos und Jan-Egbert Sturm, 51-60. London: CEPR Press.
- Hodson, Dermot. 2020. „EMU and political union revisited: what we learnt from the euro’s second decade“. *Journal of European Integration* 42 (3): 295-310.
- Hoffmann, Stanley. 1966. „Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe“. *Daedalus* 95 (3): 862-915.
- Holzinger, Katharina. 2011. „Environmental policy in the joint-decision trap?“. In *The EU’s Decision Traps: Comparing Policies*, hrsg. von Gerda Falkner, 110-32. Oxford: Oxford University Press.

- Holzinger, Katharina. 2013. „Die Europäische Union“. In *Studienbuch Politikwissenschaft*, hrsg. von Manfred G. Schmidt, Frieder Wolf und Stefan Wurster, 465-93. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Hooghe, Liesbet. 1996a. „Building a Europe with the Regions: The changing role of the European Commission“. In *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*, hrsg. von Liesbet Hooghe, 89-128. New York: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet, Hg. 1996b. *Cohesion policy and European integration : building multi-level governance*. New York: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet. 1998. „EU Cohesion Policy and competing models of European capitalism“. *Journal of Common Market Studies* 36 (4): 457-77.
- Hooghe, Liesbet. 2000. „Euro-socialists or Euro-marketeers? EU top officials on capitalism“. *The Journal of Politics* 62 (2): 430-54.
- Hooghe, Liesbet. 2005. „Several roads lead to international norms, but few via international socialization: A case study of the European Commission“. *International Organization* 59 (4): 861-98.
- Hooghe, Liesbet und Gary Marks. 2001. *Multi-level governance and european integration*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Höpner, Martin. 2011. „Der Europäische Gerichtshof als Motor der Integration: Eine akteursbezogene Erklärung“. *Berliner Journal für Soziologie* 21 (2): 203-29.
- Höpner, Martin. 2013. „Die Verschiedenheit der europäischen Lohnregime und ihr Beitrag zur Eurokrise: Warum der Euro nicht zum heterogenen Unterbau der Eurozone passt“. *MPIfG Discussion Paper* 3 (5).
- Höpner, Martin. 2019. „Eine Strategie für das" Soziale Europa"“. *Makroskop*, 29.04.2019.
- Höpner, Martin. 2020a. „Die Politik der inneren Abwertung: Erzwungene Lohnsenkungen und ihre Alternativen“. In *The European Social Model under Pressure*, hrsg. von Romana Careja, Patrick Emmenegger und Nathalie Giger, 521-36. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Höpner, Martin. 2020b. „Letzter fehlender Pfeiler der Euro-Architektur?“. *Makroskop*, 21.10.2020.
- Höpner, Martin. 2021a. „Die Kommission zeigt ihre neuen Waffen“. *Makroskop*, online veröffentlicht 03.02.2021.
- Höpner, Martin. 2021b. „Vollendung der Währungsunion? Der europäische Aufbaufonds“. *Leviathan* 49 (4): 488-509.
- Höpner, Martin und Armin Schäfer. 2012. „Embeddedness and regional integration: waiting for Polanyi in a Hayekian setting“. *International Organization* 66 (3): 429-55.
- House of Lords. 2011. Oral Evidence. Mr Peter Curwen, Director of Europe, and Mr Conrad Smewing, Head of Fiscal Policy Team, HM Treasury. In *12th Report of Session 2010-11. The future of economic governance in the EU*.
- Hübner, Danuta. 2009. „Reflection paper on future Cohesion Policy. Informal Meeting of Ministers for Regional Policy. Mariánské Lázně. 22-24 April 2009“.
- Hübner, Danuta. 2016. „The European Parliament and Cohesion Policy“. In *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, hrsg. von Simona Piattoni und Laura Polverari, 140-55. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Iversen, Torben und David Soskice. 2018. „A Structural-Institutional Explanation of the Eurozone crisis“. In *Welfare Democracies and Party Politics: Explaining Electoral Dynamics in Times of Changing Welfare Capitalism*, hrsg. von Philip Manow, Bruno Palier und Hanna Schwander, 257-80. Oxford: Oxford University Press.
- Iversen, Torben, David Soskice und David Hope. 2016. „The Eurozone and political economic institutions“. *Annual Review of Political Science* 19 (1): 163-85.
- IWF. 2019. *External Sector Report. The Dynamics of External Adjustment*. Washington DC, July.
- Jabko, Nicolas und Meghan Luhman. 2019. „Reconfiguring sovereignty: crisis, politicization, and European integration“. *Journal of European Public Policy* 26 (7): 1037-55.

- Jack, Brian. 2013. „Article 260(2) TFEU: An effective judicial procedure for the enforcement of judgements?“. *European Law Journal* 19 (3): 404-21.
- Jacoby, Wade und Jonathan Hopkin. 2020. „From lever to club? Conditionality in the European Union during the financial crisis“. *Journal of European Public Policy* 27 (8): 1157-77.
- Jochim, Ashley E und Peter J May. 2010. „Beyond subsystems: Policy regimes and governance“. *Policy Studies Journal* 38 (2): 303-27.
- Johnston, Alison, Bob Hancké und Suman Pant. 2014. „Comparative institutional advantage in the European sovereign debt crisis“. *Comparative Political Studies* 47 (13): 1771-800.
- Johnston, Alison und Aidan Regan. 2016. „European monetary integration and the incompatibility of national varieties of capitalism“. *Journal of Common Market Studies* 54 (2): 318-36.
- Jones, Bryan D. 2001. *Politics and the architecture of choice: Bounded rationality and governance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, Erik, R Daniel Kelemen und Sophie Meunier. 2016. „Failing forward? The Euro crisis and the incomplete nature of European integration“. *Comparative Political Studies* 49 (7): 1010-34.
- Jordan, Andrew und Andrea Lenschow. 2010. „Environmental policy integration: a state of the art review“. *Environmental policy and governance* 20 (3): 147-58.
- Jordan, Andrew und Adriaan Schout. 2006. *The coordination of the European Union: exploring the capacities of networked governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jörgens, Helge. 2015. „Diffusion als Mechanismus der Konstitution von Politikfeldern. Konzeptionelle Überlegungen“. In *Entstehung von Politikfeldern. Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung. Ergebnisse des Workshops am 25. November 2015*, hrsg. von Jeanette Hofmann Benjamin Bergemann, Maximilian Hösl, Florian Irgmaier, Ronja Kniep, Julia Pohle, Bd. SP IV 2016-401 von *Discussion Paper SP*, 47-52. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Jouen, Marjorie. 2015. *The Macro-Economic Conditionality, The story of a triple penalty for regions*. Berlin und Paris: Jaques Delors Institute, 31.03.2015.
- Juncker, Jean Claude. 2016. „Speech by President Jean-Claude Juncker at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises (SEV), Athen 21.06.2016“. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_16_2293.
- Kassim, Hussein, John Peterson, Michael W Bauer, Sara Connolly, Renaud Dehousse, Liesbet Hooghe und Andrew Thompson. 2013. *The European Commission of the twenty-first century*. OUP Oxford.
- Kleine, Mareike. 2013. „Knowing your limits: Informal governance and judgment in the EU“. *The Review of International Organizations* 8 (2): 245-64.
- Kleine, Mareike. 2018. „Informal governance and legitimacy in EU politics“. *Journal of European Integration* 40 (7): 873-88.
- Knight, Jack. 1995. „Models, interpretations, and theories: constructing explanations of institutional emergence and change“. In *Explaining Social Institutions*, hrsg. von Jack Knight und Itai Sened, 95-119. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Knill, Christoph und Jale Tosun. 2020. *Public policy : a new introduction*. 2 Aufl. London: Palgrave Macmillan.
- Knodt, Michèle und Andreas Corcaci. 2012. *Europäische Integration : Anleitung zur theoriegeleiteten Analyse*. Bd. 3361 von *UTB Politikwissenschaft*. Konstanz und München: UVK Verlagsgesellschaft.
- Knodt, Michèle, Martin Große Hüttmann und Alexander Kobusch. 2020. „Die EU in der Polykrise: Folgen für das Mehrebenen-Regieren“. In *Die neue Europäische Union. Zwischen Integration und Desintegration*, hrsg. von Andreas Grimmel, 117-52. Baden-Baden: Nomos.

- Knodt, Michèle und Jonas J Schoenefeld. 2020. „Harder soft governance in European climate and energy policy: exploring a new trend in public policy“. *Journal of Environmental Policy & Planning* 22 (6): 761-73.
- Kochenov, Dimitry und Laurent Pech. 2016. „Better late than never? On the European Commission's rule of law framework and its first activation“. *Journal of Common Market Studies* 54 (5): 1062-74.
- Kohler-Koch, Beate. 1996. „Catching up with change : the transformation of governance in the European Union“. *Journal of European public policy* 3 (3): 359-80.
- Kohler-Koch, Beate. 2002. „European networks and ideas: changing national policies?“. *European Integration online Papers (EIoP)* 6 (6).
- Kok, Wim. 2003. *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok.* .
- Konecny, Martin. 2012. „Die Herausbildung einer neuen Economic Governance als Strategie zur autoritären Krisenbearbeitung in Europa—gesellschaftliche Akteure und ihre Strategien“. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 42 (168): 377–94-77–94.
- Kraatz, Matthew S und Emily S Block. 2008. „Organizational implications of institutional pluralism“. In *The SAGE handbook of organizational institutionalism*, hrsg. von Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin und Roy Suddaby, 243-75. London: SAGE Publications.
- Kreilinger, Valentin. 2016. *National parliaments, surveillance mechanisms and ownership in the Euro Area*. Berlin: Jaques Delors Institut, 03.2016.
- Krugman, Paul. 1998. „What's new about the new economic geography?“. *Oxford review of economic policy* 14 (2): 7-17.
- Kunstein, Tobias. 2020. „Krise in der Eurozone“. In *Europa von A bis Z*, hrsg. von Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels und Funda Tekin, 425-29. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Kunstein, Tobias und Wolfgang Wessels. 2011. „Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen“. *Integration* 34 (4): 308-22.
- Küstner, Kai. 2016. „Doch keine Strafe für Portugal und Spanien“. *Tagesschau*, 27.07.2016 <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/eu-spanien-portugal-105.html>.
- Łacny, Justyna. 2021. „The rule of law conditionality under regulation No 2092/2020—is it all about the money?“. *Hague Journal on the Rule of Law* 13 (1): 79-105.
- Ladi, Stella und Dimitris Tsarouhas. 2014. „The politics of austerity and public policy reform in the EU“. *Political Studies Review* 12 (2): 171-80.
- Lenschow, Andrea. 1995. *Policy and Institutional Change in the European Community: Environment Integration in the CAP*. Charleston, South Carolina.
- Lenschow, Andrea. 2002. *Environmental policy integration: Greening sectoral policies in Europe*. London: Routledge.
- Leonardi, Robert. 2005. *Cohesion Policy in the European Union : The building of Europe*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Leonardi, Salvo und Roberto Pedersini. 2018. *Multi-employer bargaining under pressure: decentralisation trends in five European countries*. Brüssel: ETUI aisbl.
- Levy, Jack S. 2008. „Case studies: Types, designs, and logics of inference“. *Conflict management and peace science* 25 (1): 1-18.
- Levy, Marc A, Robert O Keohane und Peter M Haas. 1993. „Improving the effectiveness of international environmental institutions“. In *Institutions for the earth: Sources of effective international environmental protection*, hrsg. von Peter M. Haas, Robert O. Keohane und Marc A. Levy, 397-426. Cambridge und London: MIT Press.
- Lewiner, Colette. 2010. „The financial crisis and its impact on European energy security of supply“. *Paris Innovation Review*. Abgerufen: 30.04.2021.

- <http://parisinnovationreview.com/articles-en/the-financial-crisis-and-its-impact-on-european-energy-security-of-supply>.
- Lewis, Jeffrey. 2005. „The Janus face of Brussels: socialization and everyday decision making in the European Union“. *International organization* 59 (4): 937-71.
- Loer, Kathrin, Renate Reiter und Annette Elisabeth Töller. 2015. „Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es?“. *dms–der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8 (1): 5-6.
- Lopriore, Marco. 2022. *Recovery plans and structural funds: how to strengthen the link?* Maastricht: The European Institute of Public Administration, 02.2022. https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2022/02/EIPA-Briefing_Recovery-plans-and-strutural-funds_eng.pdf
- Lowi, Theodore J. 1972. „Four Systems of Policy, Politics, and Choice“. *Public Administration Review* 32 (4): 298-310.
- Lowi, Theodore J., Raymond A. Bauer und Lewis A. Dexter. 1964. „American nusiness, public policy, case-studies, and political theory“. *World Politics* 16 (4): 677-715.
- Ludwigs, Markus und Stefanie Schmahl. 2020. „Die EU zwischen Niedergang und Neugründung: Wege aus der Polykrise –Einführung in die Themen–“. In *Die EU zwischen Niedergang und Neugründung*, hrsg. von Markus Ludwigs und Stefanie Schmahl, 9-20. Baden-Baden: Nomos.
- Maatsch, Aleksandra. 2017. „Effectiveness of the European Semester: Explaining domestic consent and contestation“. *Parliamentary Affairs* 70 (4): 691-709.
- Mahoney, James. 2004. „Comparative-Historical methodology“. *Annual Review of Sociology* 30: 81-102.
- Mahoney, James. 2015. „Process tracing and historical explanation“. *Security Studies* 24 (2): 200-18.
- Mahoney, James und Gary Goertz. 2006. „A tale of two cultures: Contrasting quantitative and qualitative research“. *Political analysis* 14 (3): 227-49.
- Mailand, Mikkel. 2008. „The uneven impact of the European Employment Strategy on member states' employment policies: a comparative analysis“. *Journal of European Social Policy* 18 (4): 353-65.
- Manzella, Gian Paolo und Carlos Mendez. 2009. The turning points of EU Cohesion Policy. In *Working Paper Report to Barca Report*. Brussels.
- March, James G und Johan P Olsen. 2005. „The logic of appropriateness“. In *The Oxford Handbook of Public Policy*, hrsg. von Robert E. Goodin, Michael Moran und Martin Rein. Oxford: Oxford University Press.
- Maricut, Adina und Uwe Puetter. 2018. „Deciding on the European Semester: the European Council, the Council and the enduring asymmetry between economic and social policy issues“. *Journal of European Public Policy* 25 (2): 193-211.
- Marin, Bernd und Renate Mayntz. 1991. *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Bd. 9 von *Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*. Köln: Campus Verlag.
- Marks, Gary. 1993. „Structural policy and multilevel governance in the EC“. In *The State of European Community. The Maastricht Debates and Beyond*, hrsg. von Alan W. Cafruny und Glenda Rosenthal, 391-410. Boulder: Lynne Rienner.
- Marks, Gary. 1996. „Exploring and explaining variation in EU cohesion policy“. In *Cohesion policy and European integration*, hrsg. von Liesbet Hooghe, S. 388-422. New York: Oxford University Press.
- Marks, Gary, David Attewell, Jan Rovny und Liesbet Hooghe. 2017. „Dealignment meets cleavage theory“. Konferenzpapier. Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 31.08.-2.09.2017.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe und Kermit Blank. 1996. „European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance“. *Journal of Common Market Studies* 34 (3): 341-78.

- Marks, Gary, Carole J Wilson und Leonard Ray. 2002. „National political parties and European integration“. *American Journal of Political Science* 46 (3): 585-94.
- Martins, Mario Rui und John Mawson. 1981. „The programming of regional development in the EC: Supranational or international decision-making“. *Journal of Common Market Studies* 20: 229.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg und Gerda Falkner. 2011. „Problem-solving gaps, partial exits and Court-decision traps“. In *The EU's decision traps: comparing policies*, hrsg. von Gerda Falkner, 128-43. Oxford: Oxford University Press.
- Marzinotto, Benedicta. 2012. *The growth effects of EU cohesion policy: a meta-analysis*. Bruegel working paper, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/WP_2012_14_cohesion_2.pdf
- Matthijs, Matthias und Mark Blyth. 2015. *The future of the Euro*. Oxford und New York: Oxford University Press.
- Mayer, Jörg M. 1994. „Wann sind Paketlösungen machbar?“ Eine konstruktive Kritik an FW Scharpfs Konzept“. *Politische Vierteljahresschrift* 35 (3): 448-71.
- Mayntz, Renate. 1988. „Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung“. In *Differenzierung und Verselbständigung: Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*, hrsg. von Renate Mayntz, Bernd Rosewitz, Uwe Schimank und Rudolf Stichweh, Bd. 1 von *Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*, 11-44. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Mayntz, Renate. 1993. „Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen“. In *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, hrsg. von Adrienne Héritier, 39-56. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Mayntz, Renate. 1997. *Soziale Dynamik und politische Steuerung : theoretische und methodologische Überlegungen*. Bd. 29 von *Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Mayntz, Renate und Fritz W Scharpf. 1975. *Policy-making in the German federal bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf. 1995. „Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus“. In *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, hrsg. von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, Bd. 23 von *Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln*, 39-72. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- McCaffer, James. 1979. „EEC regional policy and the European Regional Development Fund in Britain“. Diss., University of Glasgow.
- McElroy, Gail. 2006. „Committee representation in the European Parliament“. *European Union Politics* 7 (1): 5-29.
- McGuinness, Nina und O'Caroll Conor. 2010. „Benchmarking Europe's lab benches: How successful has the OMC been in research policy?“. *Journal of Common Market Studies* 48 (2): 293-318.
- Meissner, Katharina L und Magnus G Schoeller. 2019. „Rising despite the polycrisis? The European Parliament's strategies of self-empowerment after Lisbon“. *Journal of European Public Policy* 26 (7): 1075-93.
- Mendez, Carlos. 2011. „The Lisbonization of EU Cohesion Policy: a successful case of experimentalist governance?“. *European Planning Studies* 19 (3): 519-37.
- Mérand, Frédéric. 2021a. *The political Commissioner: A European ethnography*. Oxford: Oxford University Press.
- Mérand, Frédéric. 2021b. „Political work in the stability and growth pact“. *Journal of European Public Policy* 29 (6): 1-19.
- Metcalfe, Les. 1994. „International policy co-ordination and public management reform“. *International review of administrative sciences* 60 (2): 271-90.

- Mickler, Tim Alexander. 2022. *Parliamentary committees in a party-centred context: Looking behind the scenes*. *Library of Legislative Studies*. London: Routledge.
- Milio, Simona. 2010. *From policy to implementation in the European Union: the challenge of a multi-level governance system*. London: Tauris Academic.
- Ministério Dos Negócios estrangeiros. 2011. *The future of the Cohesion Policy. Portuguese contribution for the public debate*.
- Ministry of Enterprise, Energy and Communications of Sweden. 2011. *Swedish government's contribution to the Commission consultation on the fifth report on economic, social and territorial cohesion: The future of cohesion policy*.
- Ministry of National Development Ungarn. 2011. Hungarian position on the Conclusions of the Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion Brussels.
- Ministry of Regional Development. 2016. „Partnership Agreement for the Programming Period 2014-2020. Czech Republic. Technical Revision approved by the European Commission. “.
- Mohl, Philipp und Tobias Hagen. 2010. „Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches“. *Regional Science and Urban Economics* 40 (5): 353-65.
- Molle, Willem. 2018. „European Cohesion Policy“. In *The New Palgrave Dictionary of Economics*, hrsg. von Palgrave Macmillan, 3989-94. London: Palgrave Macmillan.
- Moloney, David. 2021. „Who sets the agenda? The influence of the European Commission and the European Council in shaping the EU's response to the European sovereign debt crisis“. *Journal of Contemporary European Studies* 29 (1): 112-24.
- Monti, Mario. 2010. *A new strategy for the single market. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso*. 09.05.2010.
- Moravcsik, Andrew. 1993. „Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach“. *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-524.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mrak, Mojmir, Sándor Richter und Tamás Szemplér. 2015. „Cohesion Policy as a function of the EU Budget: A perspective from the CEE Member States“. *Wiiw Research Report* 400.
- Muilwijk, J. 1962. „The European Social Fund of the European Economic Community“. *International and Comparative Law Quarterly Supplementary Publication* 5: 75-84.
- Müller, Patrick und Peter Slominski. 2013. „Agree now–pay later: escaping the joint decision trap in the evolution of the EU emission trading system“. *Journal of European Public Policy* 20 (10): 1425-42.
- Munta, Mario. 2020. „Building national ownership of the European Semester: the role of European Semester officers“. *European Politics and Society* 21 (1): 36-52.
- Nguyen, Thu und Nils Redeker. 2022. *How to make the marriage work: Wedding the Recovery and Resilience Facility and European Semester*. Berlin: Hertie School, Jaques Delors Centre, 31.01.2022.
- Nossal, Kim Richard. 1989. „International sanctions as international punishment“. *International Organization* 43 (2): 301-22.
- Noury, Abdul und Gerard Roland. 2020. „Identity politics and populism in Europe“. *Annual Review of Political Science* 23: 421-39.
- OECD. 2010. Regional Development Policies in OECD Countries. In *OECD Regional Development Studies*. Paris: OECD Publishing.
- Österreich. 2011. „Conclusions of the "Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion" By the European Commission. Statement by Austria.“. Konferenzpapier. Austrian Conference on Spatial Planning. Resolution of 15th February 2011.

- Panousis, Konstantinos P und Minoas Koukouritakis. 2020. „Twin deficits: Evidence from Portugal, Italy, Spain and Greece“. *Intereconomics* 55 (5): 332-38.
- Pe'er, Guy, Aletta Bonn, Helge Bruelheide, Petra Dieker, Nico Eisenhauer, Peter H. Feindt, Gregor Hagedorn, Bernd Hansjürgens, Irina Herzon, Ângela Lomba, Elisabeth Marquard, Francisco Moreira, Heike Nitsch, Rainer Oppermann, Andrea Perino, Norbert Röder, Christian Schleyer, Stefan Schindler, Christine Wolf, Yves Zinggrebe und Sebastian Lakner. 2020. „Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges“. *People and Nature* 2 (2): 305-16.
- Pérez de las Heras, Beatriz. 2015. „EU and US external policies on human rights and democracy promotion: Assessing political conditionality in Transatlantic Partnership“. *Romanian J. Eur. Aff.* 15 (2): 80-96.
- Perez, Sofia A und Manos Matsaganis. 2018. „The political economy of austerity in Southern Europe“. *New Political Economy* 23 (2): 192-207.
- Peters, B Guy. 2018. „The challenge of policy coordination“. *Policy Design and Practice* 1 (1): 1-11.
- Peters, B. Guy. 1998. *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development,
- Peters, Guy und Vincent Wright. 2001. „The national co-ordination of European policy-making“. In *European Union: power and policy-making*, hrsg. von Jeremy Richardson. London: Routledge.
- Peterson, John und Elizabeth Bomberg. 1999. *Decision-Making in the European Union*. Houndmills: Macmillan Press.
- Pienkowski, Jerzy und Peter Berkowitz. 2015. „Econometric assessments of cohesion policy growth effects: How to make them more relevant for policy makers“. Regional Working Paper.
- Pieper, Markus. 2013. „Ein Jahr ohne EU-Programme“, Pressemitteilung, 18.10.2013.
<https://markus-pieper.eu/2013/10/ein-jahr-ohne-eu-programme/>.
- Pierson, Paul. 1993. „When effect becomes cause: Policy feedback and political change“. *World politics* 45 (4): 595-628.
- Pierson, Paul. 2000. „Increasing returns, path dependence, and the study of politics“. *American political science review* 94 (2): 251-67.
- Pimenova, Oxana. 2016. „Subsidiarity as a ‘Regulation Principle’ in the EU“. *The Theory and Practice of Legislation* 4 (3): 381-98.
- Pochet, Philippe und Christophe Degryse. 2012. „The programmed dismantling of the “European social model”“. *Intereconomics : review of European economic policy* 47 (4): 212-17.
- Pollack, Mark A. 1997. „Delegation, agency, and agenda setting in the European Community“. *International organization* 51 (1): 99-134.
- Pollack, Mark A. 1995. „Regional actors in an intergovernmental play: The making and implementation of EC Structural Policy“. In *The state of the European Union: v. 3: Building a European polity?*, hrsg. von Carolyn Rhodes und Sonia Mazey, 361-90. Harlow: Longman.
- Pollak, Johannes und Peter Slominski. 2011. „Liberalizing the EU’s energy market“. In *The EU’s Decision Traps: Comparing Policies*, hrsg. von Gerda Falkner, 92-107. Oxford: Oxford University Press.
- Pucher, Jürgen, Haris Martinos, Serafin Pazos-Vidal und Jasmin Haider. 2019. *Research for REGI Committee – Cohesion policy: The European Parliament’s role since the Treaty of Lisbon*. Brüssel: European Parliament. Policy Department for Structural and Cohesion Policies,
- Puetter, Uwe. 2015. „Deliberativer Intergouvernementalismus und institutioneller Wandel: die Europäische Union nach der Eurokrise“. *Politische Vierteljahresschrift* 56 (3): 406-29.
- Radaelli, Claudio M und Anne CM Meuwese. 2010. „Hard questions, hard solutions: proceduralisation through impact assessment in the EU“. *West European Politics* 33 (1): 136-53.

- Ramajo, Julián, Miguel A Marquez, Geoffrey JD Hewings und María M Salinas. 2008. „Spatial heterogeneity and interregional spillovers in the European Union: Do cohesion policies encourage convergence across regions?“. *European Economic Review* 52 (3): 551-67.
- Rat der Europäischen Union. „EU (2012/139/EU). Council Decision of 24 January 2012 establishing whether effective action has been taken by Hungary in response to the Council recommendation of 7 July 2009“.
- Rat der Europäischen Union. 2010. Council Decision (2010/291/EU). Council Decision of 19 January 2010 establishing whether effective action has been taken by Greece in response to the Council Recommendation of 27 April 2009.
- Rat der Europäischen Union. 2011. „General Affairs Council. 3119th Council meeting - General Affairs - Public deliberation, 11.10.2011“. [Video]. Abgerufen: 04.07.2022.
https://video.consilium.europa.eu/event/en/20390?start_time=0.
- Rat der Europäischen Union. 2012a. „2012/156/EU. Council Implementing Decision of 13 March 2012 suspending commitments from the Cohesion Fund for Hungary with effect from 1 January 2013“.
- Rat der Europäischen Union. 2012b. 8122/12. Contribution of the Legal Service.
- Rat der Europäischen Union. 2012c. „8207/2/12 Cohesion policy legislative package- elements of a partial general approach“.
- Rat der Europäischen Union. 2012d. „10753/12“. *Multiannual Financial Framework (2014/2020) - Negotiating Box*.
- Rat der Europäischen Union. 2012e. „11027/1/12 Rev 1 Cohesion Policy legislative package - elements of a partial general approach“.
- Rat der Europäischen Union. 2012f. „11539/12. Mehrjähriger Finanzrahmen (2014-2020) - Verhandlungsbox“.
- Rat der Europäischen Union. 2012g. 12944/12. Contribution of the Legal Service.
- Rat der Europäischen Union. 2012h. 13620/12. *Mehrjähriger Finanzrahmen (2014-2020) - Verhandlungsbox*.
- Rat der Europäischen Union. 2012i. „General Affairs Council - Legislative deliberations, 24.04.2012“. [Video]. Abgerufen: 04.07.2022.
https://video.consilium.europa.eu/event/en/20549?start_time=0.
- Rat der Europäischen Union. 2012j. „General Affairs Council - Legislative deliberations, 29.05.2012“. [Video]. Abgerufen: 04.07.2022.
https://video.consilium.europa.eu/event/en/20586?start_time=0.
- Rat der Europäischen Union. 2012k. „General Affairs Council. General Affairs - Legislative Deliberations, 29.05.2012“. [Video]. Abgerufen: 13.07.2022.
https://video.consilium.europa.eu/event/en/20586?start_time=0.
- Rat der Europäischen Union. 2012l. Mehrjähriger Finanzrahmen (2014-2020) - Verhandlungsbox. In *10063/12*.
- Rat der Europäischen Union. 2013a. „3259th Council Meeting (General Affairs) - Legislative Deliberations, 30.09.2013“. [Video]. Abgerufen: 23.06.2022.
https://video.consilium.europa.eu/event/en/21033?start_time=0.
- Rat der Europäischen Union. 2013b. „8507/13 Cohesion Policy Legislative Package - Compromise on the MFF-related provisions and the provisions related to the Youth Employment Initiative“.
- Rat der Europäischen Union. 2013c. „11003/13. Cohesion policy legislative package - progress report“.
- Rat der Europäischen Union. 2013d. „12383/13. Cohesion policy legislative package. Compromise text on Macro-economic conditionalities (recital 19 and article 21)“.
- Rat der Europäischen Union. 2013e. „13602/13. 2462nd meeting of the Permanent representatives committee (Part 2) held in Brussels on 24 July 2013“.

- Rat der Europäischen Union. 2013f. „13796/13. Diskussionspapier: Legislativpaket zur Kohäsionspolitik“.
- Rat der Europäischen Union. 2013g. „14241/13. 3259th meeting of the Council of the European Union (GENERAL AFFAIRS) held in Brussels on 30 September 2013“.
- Rat der Europäischen Union. 2013h. „15383/13 ADD 1 REV 1. Cohesion Policy legislative package - Outstanding political issues: final compromise text.“.
- Rat der Europäischen Union. 2013i. „15938. Amended Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, The European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006 - Approval of the Final Compromise“.
- Rat der Europäischen Union. 2013j. „17856/13. Press Release 3285th Council Meeting“.
- Rat der Europäischen Union. 2016a. „EU 2016/1222. Council decision establishing that no effective action has been taken by Spain in response to the Council recommendation of 21 June 2013“.
- Rat der Europäischen Union. 2016b. „EU 2016/1230. Council Decision of 12 July 2016 establishing that no effective action has been taken by Portugal in response to the Council recommendation of 21 June 2013“.
- Rat der Europäischen Union. 2016c. „Excessive deficit procedure: Council agrees to zero fines and new deadlines for Portugal and Spain“, Pressemitteilung, 03.09.2021.
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/08/09/excessive-deficit-portugal-spain/>.
- Rat der Europäischen Union. 2018. „EU (2018/C 320/22). Council Recommendation of 13 July 2019 on the National Reform Programme of Romania and delivering a Council opinion on the 2018 Convergence Programme of Romania“.
- Rat der Europäischen Union und Rates Generalsekretariat des. 2016. *Konsolidierte Verträge, Charta der Grundrechte 2016*. Publications Office.
- Rathgeb, Philip und Arianna Tassinari. 2020. „How the Eurozone disempowers trade unions: the political economy of competitive internal devaluation“. *Socio-Economic Review* 20 (1).
- Raunio, Tapio. 2014. „The European Parliament“. In *Routledge Handbook of European Politics*, hrsg. von José M. Magone, 292-306. London und New York: Routledge.
- Redeker, Nils und Stefanie Walter. 2020. „We’d rather pay than change the politics of German non-adjustment in the Eurozone crisis“. *The Review of International Organizations* 15 (3): 573-99.
- Reino de Espana. 2016. „Plan Presupuestario 2017. Informe de Accion Efectiva“.
- Republic of Croatia. 2014. „Partnership Agreement. 2014HR16M8PA001.1.1.3“.
- República Portuguesa. 2016. „Effective Action Report“.
- Republique Francaise. 2019. „Accord de Partenariat 2014-2020. France. Version 4 validee le 16 octobre 2019. Conformement a l’article 14 du reglement (UE) n 1303/2013.“.
- Rey, Jean. 1968. *Economic union: the second phase of European integration. Community Topics 31, November 1968. Commission - Brochure*. <http://aei.pitt.edu/34510/1/A679.pdf>
- Rhodes, Rod AW und David Marsh. 1992. „New directions in the study of policy networks“. *European Journal of Political Research* 21 (1-2): 181-205.
- Richardson, Jeremy J. und A.C Jordan. 1979. *Governing under pressure: The policy process in a post-parliamentary democracy*. Oxford: Robertson.
- Ringe, Nils. 2010. *Who decides, and how?: Preferences, uncertainty, and policy choice in the European Parliament*. Oxford: Oxford University Press.
- Ripoll Servent, Ariadna und Lara Panning. 2019. „Euroscptics in trilogue settings: interest formation and contestation in the European Parliament“. *West European Politics* 42 (4): 755-75.

- Risse, Thomas. 2000. „Let's Argue!": Communicative action in world politics". *International Organization* 54 (1): 1-39.
- Risse, Thomas. 2004. „Social constructivism and European integration". In *European Integration Theory*, hrsg. von Antje Wiener und Thomas Diez, 159-75. Oxford: Oxford University Press.
- Rittberger, Berthold. 2014. „Integration without representation? The European Parliament and the reform of economic governance in the EU". *Journal of Common Market Studies* 52 (6): 1174-83.
- Rode, Claudia. 2009. „Einbettung und Vernetzung? Allgemeine und Expertenöffentlichkeit—in der Debatte über die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP)". In *Nationales oder kosmopolitisches Europa? Fallstudien zur Medienöffentlichkeit in Europa*, hrsg. von Melanie Tatur, 223-36. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Rodríguez-Pose, Andrés und Ugo Fratesi. 2004. „Between development and social policies: The impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions". *Regional Studies* 38 (1): 97-113.
- Roederer-Rynning, Christilla. 2011. „The paradigmatic case: Beyond emergency exits in the common agricultural policy". In *The EU's Decision Traps: Comparing Policies*, hrsg. von Gerda Falkner, 18-37. Oxford: Oxford University Press.
- Roger, Léa und Thomas Winzen. 2015. „Party groups and committee negotiations in the European Parliament: outside attention and the anticipation of plenary conflict". *Journal of European Public Policy* 22 (3): 391-408.
- Rompuy, Herman Van. 2012. Speech by President of the European Council Herman Van Rompuy at the European Parliament, Strasbourg, 3.07.2012. hrsg. von Europäischer Rat.
- Rosenthal, Albert J. 1986. „Conditional federal spending and the constitution". *Stanford Law Review* 39 (5): 1103-64.
- Rudolf, Peter. 2006. Sanktionen in der internationalen Politik: zum Stand der Forschung. In *SWP-Studie*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik - SWP- Deutsches Institut für Politik und Sicherheit.
- Sabatier, Paul A und Hank C Jenkins-Smith. 1993. *Policy change and learning: An Advocacy Coalition approach*. Oxford: Westview Press.
- Sabel, Charles F und Jonathan Zeitlin. 2008. „Learning from difference: The new architecture of experimentalist governance in the EU". *European Law Journal* 14 (3): 271-327.
- Sacher, Martin. 2019. „Macroeconomic Conditionalities: Using the controversial link between EU Cohesion Policy and economic governance". *Journal of Contemporary European Research* 12 (2): 179-93.
- Sacher, Martin. 2021. „Avoiding the inappropriate: The European Commission and sanctions under the stability and growth pact". *Politics and Governance* 9 (2): 163-72.
- Samecki, Pawel. 2009. *Orientation paper on future Cohesion Policy*. Pawl Samecki, European Commissioner in charge of Regional Policy.
- Saurugger, Sabine. 2013. „Constructivism and public policy approaches in the EU: from ideas to power games". *Journal of European Public Policy* 20 (6): 888-906.
- Saurugger, Sabine und Fabien Terpan. 2016. „Resisting 'new modes of governance': An agency-centred approach". *Comparative European Politics* 14 (1): 53-70.
- Saurugger, Sabine und Fabien Terpan. 2021. „Normative transformations in the European Union: on hardening and softening law". *West European Politics* 44 (1): 1-20.
- Savage, James D und Amy Verdun. 2016. „Strengthening the European Commission's budgetary and economic surveillance capacity since Greece and the euro area crisis: a study of five Directorates-General". *Journal of European Public Policy* 23 (1): 101-18.
- Schäfer, David. 2013. „Der Fiskalvertrag—ein Ausdruck deutscher Hegemonie in der Europäischen Union?". *Integration* 36 (2): 107-23.

- Scharpf, Fritz W. 1985. „Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich“. *Politische Vierteljahresschrift : PVS : Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft* 26 (4): 323-56.
- Scharpf, Fritz W. 1988a. „The Joint-Decision Trap: Lessons from German federalism and European integration“. *Public Administration* 66 (3): 239-78.
- Scharpf, Fritz W. 1988b. „Von Fug und Unfug institutioneller Erklärungen“. *Politische Vierteljahresschrift* 29 (2): 271-75.
- Scharpf, Fritz W. 1992. „Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen“. In *Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen*, hrsg. von Arthur Benz, Fritz W. Scharpf und Reinhard Zintl, *Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*, 10, 51-96. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W. 1993. „Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen“. In *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, hrsg. von Adrienne Héritier, Bd. 24 von *Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte*, 57-83. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Scharpf, Fritz W. 1994. „Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations“. *Journal of theoretical politics* 6 (1): 27-53.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. 2000. *Interaktionsformen : akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W. 2001. „Notes toward a theory of Multilevel Governing in Europe“. *Scandinavian Political Studies* 24 (1): 1-26.
- Scharpf, Fritz W. 2002a. „The European social model“. *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 645-70.
- Scharpf, Fritz W. 2002b. „Regieren im europäischen Mehrebenensystem — Ansätze zu einer Theorie“. *Leviathan* 30 (1): 65-92.
- Scharpf, Fritz W. 2006. „The Joint-Decision Trap Revisited“. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 44 (4): 845-64. doi:10.1111/j.1468-5965.2006.00665.x.
- Scharpf, Fritz W. 2009a. *Föderalismusreform: kein Ausweg aus der Politikverflechtungs-falle? Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln*. Hrsg. von Fritz W. Scharpf. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W. 2009b. „Legitimacy in the multilevel European polity“. *European Political Science Review* 1 (2): 173-204.
- Scharpf, Fritz W. 2011. „Monetary union, fiscal crisis and the pre-emption of democracy“. *Zeitschrift für Staats-und Europawissenschaften (ZSE)/Journal for Comparative Government and European Policy* 9 (2): 163-98.
- Scharpf, Fritz W. 2016. „Forced structural convergence in the eurozone: Or a differentiated European monetary community“. *MPIfG Discussion Paper* 16 (15).
- Schild, Joachim. 2013. „Leadership in hard times: Germany, France, and the management of the Eurozone crisis“. *German Politics and Society* 31 (1): 24-47.
- Schild, Joachim. 2020. „EMU’s asymmetries and asymmetries in German and French influence on EMU governance reforms“. *Journal of European Integration* 42 (3): 449-64.
- Schimank, Uwe. 1996. *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schimank, Uwe. 2005. *Differenzierung und Integration der modernen Gesellschaft*. Bd. 1 von *Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schimmelfennig, Frank. 2008. „EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness“. *Journal of European public policy* 15 (6): 918-37.

- Schimmelfennig, Frank. 2015. „Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis“. *Journal of European Public Policy* 22 (2): 177-95.
- Schimmelfennig, Frank, Dirk Leuffen und Berthold Rittberger. 2015. „The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation“. *Journal of European Public Policy* 22 (6): 764-82.
- Schimmelfennig, Frank und Ulrich Sedelmeier. 2004. „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“. *Journal of European Public Policy* 11 (4): 661-79.
- Schimmelfennig, Frank und Ulrich Sedelmeier. 2008. „Candidate countries and conditionality“. In *Europeanization. New Research Agendas*, hrsg. von Paolo Graziano und Maarten P. Vink, 88-101. Houndmills: Palgrave-Macmillan.
- Schimmelfennig, Frank und Ulrich Sedelmeier. 2020. „The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited“. *Journal of European public policy* 27 (6): 814-33.
- Schmidt, Vivien A. 2016a. „The new EU governance: new intergovernmentalism, new supranationalism, and new parliamentarism“. *IAI Working Papers* 16 (11).
- Schmidt, Vivien A. 2016b. „Reinterpreting the rules ‘by stealth’ in times of crisis: a discursive institutionalist analysis of the European Central Bank and the European Commission“. *West European Politics* 39 (5): 1032-52.
- Schoenefeld, Jonas J und Michèle Knodt. 2021. „Softening the surface but hardening the core? Governing renewable energy in the EU“. *West European Politics* 44 (1): 49-71.
- Schulten, Thorsten und Torsten Müller. 2015. „European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining“. In *Divisive integration: The Triumph of failed ideas in Europe—Revisited*, hrsg. von Steffen Lehndorff, 331-63. Brüssel: ETUI aisbl.
- Schulz, Martin. 2016. „Letter to Mr Jean-Claude Juncker, President, European Commission 200, Rue de la Loi, B-1049 Brussels“.
- Sedelmeier, Ulrich. 2002. „Sectoral dynamics of EU enlargement: advocacy, access and alliances in a composite policy“. *Journal of European public policy* 9 (4): 627-49.
- Sedelmeier, Ulrich. 2008. „After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe“. *Journal of European public policy* 15 (6): 806-25.
- Seikel, Daniel. 2013. *Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken: wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Seikel, Daniel. 2016a. „Ein soziales und demokratisches Europa? Hindernisse und Handlungsperspektiven“. *WSI-Mitteilungen* 69 (1): 5-13.
- Seikel, Daniel. 2016b. „Flexible austerity and supranational autonomy. The reformed excessive deficit procedure and the asymmetry between liberalization and social regulation in the EU“. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 54 (6): 1398-416.
- Seikel, Daniel. 2017. „Verrechtlichung und Entpolitisierung marktschaffender Politik als politikfeldübergreifender Trend in der EU“. *Leviathan* 45 (3): 335-56.
- Senninger, Roman, Daniel Finke und Jens Blom-Hansen. 2021. „Coordination inside government administrations: Lessons from the EU Commission“. *Governance* 34 (3): 707-26.
- Simon, Herbert A. 1972. „Theories of bounded rationality“. *Decision and organization* 1 (1): 161-76.
- Simon, Herbert A. 1990. „Bounded rationality“. In *Utility and probability*, hrsg. von John Eatwell, Murray Milgate und Peter Newman, 15-18. London: Palgrave Macmillan.
- Skocpol, Theda. 1995. *Protecting soldiers and mothers: The political origins of social policy in the United States*. Cambridge und London: Harvard University Press.
- Slominski, Peter und Florian Trauner. 2021. „Reforming me softly—how soft law has changed EU return policy since the migration crisis“. *West European Politics* 44 (1): 93-113.

- Sorace, Miriam. 2018. „The European Union democratic deficit: Substantive representation in the European Parliament at the input stage“. *European Union Politics* 19 (1): 3-24.
- Statista. 2010. *Sollte die deutsche Bundesregierung dem hoch verschuldeten Griechenland finanzielle Hilfen bereitstellen, um eine Staatspleite Griechenlands zu verhindern?*
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/77453/umfrage/finanzielle-hilfen-der-bundesregierung-fuer-griechenland/>.
- Steinhilber, Jochen. 2006. „Liberaler Intergouvernementalismus“. In *Theorien der europäischen Integration*, hrsg. von Marika Lerch und Benjamin Benz, 169-95. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Stone, Randall W. 2011. *Controlling institutions: International organizations and the global economy*. New York: Cambridge University Press.
- Structural Reform Support Service. 2016. *Annual Activity Report. Structural Reform Support Service - SRSS*. Brüssel: Europäische Kommission, 29.03.2017.
- Structural Reform Support Service. 2019. *Annual Activity Report. SRSS Structural Reform Support Service*. Brüssel: Europäische Kommission, 25.06.2020.
- Stuttgarter Zeitung. 2020. „Habeck will finanzielle Anreize für Aufnahme von Flüchtlingen“. *Stuttgarter Zeitung*, 26.09.2020. Abgerufen: 06.01.2022.
<https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.reform-des-eu-asylsystems-habeck-will-finanzielle-anreize-fuer-aufnahme-von-fluechtlingen.b1c24cfd-1712-40f2-a165-7c192f00e2bc.html>.
- Süddeutsche Zeitung. 2010. „Euro-Stabilitätspakt. Folterwerkzeug für Defizitsünder.“. *Süddeutsche Zeitung*, 30.06.2010.
- Surubaru, Neculai-Cristian. 2017. „Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007–13“. *Regional Studies* 51 (6): 844-56.
- Sutcliffe, John B. 1995. „Theoretical Aspects of the Development of European Community Regional Policy“. *Swiss Political Science Review* 1 (2-3): 1-22.
- Sutcliffe, John B. 2000. „The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization?“. *Journal of European Public Policy* 7 (2): 290-309.
- Sweet, Alec Stone und Wayne Sandholtz. 1997. „European integration and supranational governance“. *Journal of European public policy* 4 (3): 297-317.
- Swift, Mark. 1978. *A regional policy for Europe*. Bd. 48 von *Young Fabian Pamphlet*. London: Fabian Society.
- Syrovatka, Felix. 2021. „The emergence of a new European labour policy regime: Continuity and change since the euro crisis“. *Competition & Change*.
- Syrovatka, Felix. 2022. *Neue Europäische Arbeitspolitik: Umkämpfte Integration in der Eurokrise*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Tagesschau. 21.10.2020. „Kritik an Agrarbeschlüssen. Systemwechsel oder "Greenwashing"?.“
Abgerufen: 27.01.2022.
<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/eu-agrarreform-109.html>.
- Talbot, Ross B. 1977. „The European Community's regional fund: A study in the politics of redistribution“. *Progress in Planning* 8 (3): 183-281.
- Tallberg, Jonas. 2002. „Paths to compliance: Enforcement, management, and the European Union“. *International organization* 56 (3): 609-43.
- Tallberg, Jonas. 2003. „The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency“. *Journal of European public policy* 10 (1): 1-19.
- Taylor, Simon. 2010. „Merkel secures major victory. German chancellor concedes ground on financial discipline to secure deal on permanent crisis mechanism“. *Politico*, 29.10.2010.
- The Government of the Republic of Poland. 2011. The Government of the Republic of Poland official position on the Commission Communication. Conclusions of the fifth report on economic, social and territorial Cohesion. Approved by the Committee for European Affairs of the Council of Ministers on 25th January 2011. .

- Thielemann, Eiko R. 1999. „Institutional change and European governance: an analysis of 'partnership'“. *Current Politics and Economics of Europe* 9 (2): 181-98.
- Thierse, Stefan. 2019. „Policy entrepreneurship in the European Parliament: reconsidering the influence of rapporteurs“. *Journal of European Public Policy* 26 (2): 267-85.
- Tömmel, Ingeborg. 1992. „System-Entwicklung und Politikgestaltung in der europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik“. In *Die Integration Europas*, hrsg. von Michael Kreile, Bd. 23/1992 von *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft*, 185-208. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Tömmel, Ingeborg. 2016. „The Commission and Cohesion Policy“. In *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, hrsg. von Simona Piattoni und Laura Polverari, 107-20. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Tomova, Mariana, Andras Rezessy, Artur Lenkowski und Emmanuelle Maincent. 2013. EU governance and EU funds-testing the effectiveness of EU funds in a sound macroeconomic framework. In *European Economy. Economic Papers* 510, hrsg. von Europäische Kommission.
- Tosun, Jale und Achim Lang. 2017. „Policy integration: Mapping the different concepts“. *Policy studies* 38 (6): 553-70.
- Trampusch, Christine. 2009. *Der erschöpfte Sozialstaat: Transformation eines Politikfeldes*. Bd. 66 von *Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Trampusch, Christine und Bruno Palier. 2016. „Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality“. *New political economy* 21 (5): 437-54.
- Trein, Philipp, Robbert Biesbroek, Thomas Bolognesi, Guillermo M Cejudo, Robert Duffy, Thurid Hustedt und Iris Meyer. 2021. „Policy coordination and integration: A research agenda“. *Public Administration Review* 81 (5): 973-77.
- Trein, Philipp, Iris Meyer und Martino Maggetti. 2019. „The integration and coordination of public policies: A systematic comparative review“. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 21 (4): 332-49.
- Truger, Achim. 2015. Austerity, cyclical adjustment and the remaining leeway for expansionary fiscal policies within the current EU fiscal framework. In *IPE Working Papers 50/2015*. Berlin: Berlin School of Economics and Law, Institute for the International Political Economy.
- Truger, Achim. 2016. „Ein finanzpolitisches Notfallprogramm zur Rettung des sozialen Europas“. *WSI-Mitteilungen* 69 (1): 57-65.
- Tsebelis, George. 1990. *Nested games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley und Los Angeles: University of California Press.
- Underdal, Arild. 1998. „Explaining compliance and defection: three models“. *European Journal of International Relations* 4 (1): 5-30.
- Van Gyes, Guy und Thorsten Schulten. 2015. *Wage bargaining under the new European Economic Governance: Alternative strategies for inclusive growth*. Brüssel: ETUI aisbl.
- Vanhercke, B, J Zeitlin und A Zwinkels. 2015. *Further socializing the European semester: Moving forward for the 'social triple A'?* Brüssel: Observatoire Social European,
- Verdun, Amy. 2015. „A historical institutionalist explanation of the EU's responses to the euro area financial crisis“. *Journal of European Public Policy* 22 (2): 219-37.
- Verdun, Amy und Jonathan Zeitlin. 2018. „Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice“. *Journal of European Public Policy* 25 (2): 137-48.
- Viță, Viorica. 2016. „In the shadow of sovereign debt conditionality: The rise of spending conditionality in the EU“. *Verfassungsblog*. <https://verfassungsblog.de/in-the-shadow-of-sovereign-debt-conditionality-the-rise-of-spending-conditionality-in-the-eu/>.

- Viță, Viorica. 2017. „Revisiting the dominant discourse on conditionality in the EU: the case of EU spending conditionality“. *Cambridge yearbook of European legal studies* 19: 116-43.
- Viță, Viorica. 2018. *Research for REGI Committee. Conditionalities in Cohesion Policy*. Brussels: European Parliament. Policy Department for Structural and Cohesion Policy,
- Volkery, Carsten. 2010. „Europa kommt der Eisernen Kanzlerin entgegen“. *Spiegel*, 29.10.2010 <https://www.spiegel.de/politik/ausland/waehrungs-krisengipfel-europa-kommt-der-eisernen-kanzlerin-entgegen-a-726014.html>.
- Vollaard, Hans, Hester Van de Bovenkamp und Dorte Sindbjerg Martinsen. 2016. „The making of a European healthcare union: A federalist perspective“. *Journal of European Public Policy* 23 (2): 157-76.
- von der Leyen, Ursula. 2020. „Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the EU coordinated action to combat the coronavirus pandemic and its consequences, Brüssel“, Pressemitteilung, 16.04.2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_675.
- Wallace, Helen. 1983. „Distributional politics: dividing up the community cake“. In *Policy Making in the European Community*, hrsg. von Helen Wallace und Carole Webb, Bd. 2 von, 81-113. Chichester: Wiley.
- Wallace, Helen, Mark A Pollack, Christilla Roederer-Rynning und Alasdair R Young. 2020. *Policy-making in the European Union*. Oxford University Press, USA.
- Walter, Stefanie. 2016. „Crisis politics in Europe: Why austerity is easier to implement in some countries than in others“. *Comparative Political Studies* 49 (7): 841-73.
- Warren, Thomas. 2018. „Framing the eurozone crisis: a case of limited ambition“. *Journal of European Integration* 40 (1): 67-82.
- Welz, Christian und Christian Engel. 1993. „Traditionsbestände politikwissenschaftlicher Integrationstheorien: Die Europäische Gemeinschaft im Spannungsfeld von Integration und Kooperation“. In *Die europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration*, hrsg. von Armin von Bogdandy, 129-69. Baden-Baden: Nomos.
- Werner, Pierre. 1970. *Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community - "Werner-Report"*. 8.10.1970. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6142_en.pdf
- Wessels, Wolfgang. 2011. *The European Council. The European Union Series*. London: Palgrave Macmillan.
- Whitaker, Richard. 2005. „National parties in the European Parliament: an influence in the committee system?“. *European Union Politics* 6 (1): 5-28.
- Whitaker, Richard. 2019. „A case of ‘you can always get what you want’? Committee assignments in the European Parliament“. *Parliamentary Affairs* 72 (1): 162-81.
- Wiesenthal, Helmut. 1990. „Unsicherheit und Multiple-Self-Identität: Eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns“. *MPIFG Discussion Paper* 90 (2).
- Wille, Anchrit. 2013. *The normalization of the European Commission: Politics and bureaucracy in the EU executive*. Oxford: Oxford University Press.
- Winter, Martin, Claus Hulverscheidt und Mark Zydra. 2010. „Griechenland: Lehren aus dem Desaster. Schutz und Sühne.“. *Süddeutsche Zeitung* 14.04.2010.
- Wishlade, Fiona. 1996. „EU cohesion policy: facts, figures and issues.“. In *Cohesion policy and European integration. Building multi-level governance*, hrsg. von Liesbet Hooghe, 27-58. Oxford: Oxford University Press.
- Yordanova, Nikoleta. 2009. „Legislative power of the European Parliament committees: plenary adoption of committee reports“. Konferenzpapier. 11th Biannual Conference of the European Union Studies association, Los Angeles, 23-25.04.2009.

- Yordanova, Nikoleta und Monika Mühlböck. 2015. „Tracing the selection bias in roll call votes: party group cohesion in the European Parliament“. *European Political Science Review* 7 (3): 373-99.
- Zaun, Natascha. 2018. „States as Gatekeepers in EU Asylum politics: Explaining the non-adoption of a refugee quota system“. *Journal of Common Market Studies* 56 (1): 44-62.
- Zeilinger, Bernhard. 2021. „The European Commission as a policy entrepreneur under the European Semester“. *Politics and Governance* 9 (3): 63-73.
- Zeit Online. 2019. „Jean Asselborn. Lexumeburgs Außenminister fordert EU-weite Lösung für Flüchtlingskinder“. *Zeit Online*, 26.12.2019. Abgerufen: 06.01.2022.
<https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-12/jean-asselborn-alleingang-aufnahme-gefluechtete-europaeische-union>.
- Zeitlin, Jonathan, Francesco Nicoli und Brigid Laffan. 2019. „Introduction: the European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages“. *Journal of European Public Policy* 26 (7): 963-76.
- Zeitlin, Jonathan und Bart Vanhercke. 2018. „Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond“. *Journal of European Public Policy* 25 (2), online veröffentlicht 2018/02/01: 149-74. doi:10.1080/13501763.2017.1363269.
- Zeitlin, Jonathan und Bart Vanhercke. 2020. Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020. In *SIEPS report Nr 2014/7*, hrsg. von Swedish Institute for European Policy Studies.

**Eidesstattliche Erklärung
nach § 8 Abs. 3 der Promotionsordnung vom
17.02.2015**

"Hiermit versichere ich an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Arbeit selbstständig und ohne die Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Aussagen, Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet. Bei der Auswahl und Auswertung folgenden Materials haben mir dienac hstehend aufgeführten Personen in der jeweils beschriebenen Weise entgeltlich/unentgeltlich (zutreffendes unterstreichen) geholfen:

Weitere Personen, neben den ggf. in der Einleitung der Arbeit aufgeführten Koautorinnen und Koautoren, waren an der inhaltlich-materiellen Erstellung der vorliegenden Arbeit nicht beteiligt. Insbesondere habe ich hierfür nicht die entgeltliche Hilfe von Vermittlungs- bzw. Beratungsdiensten in Anspruch genommen. Niemand hat von mir unmittelbar oder mittelbar geldwerte Leistungen für Arbeiten erhalten, die im Zusammenhang mit dem Inhalt der vorgelegten Dissertation stehen.

Die Arbeit wurde bisher weder im In- noch im Ausland in gleicher oder ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt.

Ich versichere, dass ich nach bestem Wissen die reine Wahrheit gesagt und nichts verschwiegen habe.

Ich versichere, dass die eingereichte elektronische Fassung der eingereichten Druckfassung vollständig entspricht.

Die Strafbarkeit einer falschen eidesstattlichen Versicherung ist mir bekannt, namentlich die Strafandrohung gemäß § 156 StGB bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bei vorsätzlicher Begehung der Tat bzw. gemäß § 161 Abs. 1 StGB bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bei fahrlässiger Begehung.

Ort, Datum

Unterschrift