Brüssel, 23. Februar 2026

Ein starkes Europa braucht eine eigenständige Kohäsionspolitik

Kommunale Forderungen an einen zukunftsfesten Mehrjährigen Finanzrahmen 2028-2034

Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) 2028-2034 legt die finanziellen und politischen Leitplanken für die Europäische Union (EU) in einer Phase tiefgreifender Transformation fest. Geopolitische Verwerfungen, angespannte öffentliche Haushalte, der wirtschaftliche Strukturwandel, die Folgen des Klimawandels und der Klimaanpassungen, die Asyl- und Flüchtlingssituation und die Digitalisierung setzen nicht nur die Kommunen aus gleich mehreren Richtungen unter Druck, sie belasten auch den finanziellen Spielraum der EU. Gleichzeitig muss der neue MFR auch weiterhin eine Kohäsionspolitik ermöglichen, die den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in den EU-Mitgliedstaaten nachhaltig fördert und somit einen klaren Mehrwert für die Kommunen sowie die Bürgerinnen und Bürger schafft.

Die Kohäsionspolitik ist dabei kein nachgeordnetes Ausgleichsinstrument, sondern ein primärrechtlich verankerter Kernbestandteil der EU (Art. 174 AEUV). Sie trägt entscheidend zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz, der regionalen Vielfalt und des territorialen Zusammenhalts bei. Sie ist damit das wichtigste Investitionsinstrument der EU auf lokaler Ebene.

Als kommunale Spitzen- und Landesverbände aus Bayern und Baden-Württemberg[1] geben wir über 3.000 Städten und Gemeinden, 106 Landkreisen und 7 Bezirken eine Stimme. Im Lichte des Kommissionsvorschlags zum neuen MFR vom 16. Juli 2025 und der laufenden Verhandlungen im Rat und im EU-Parlament formulieren wir unsere gemeinsamen Positionen und Forderungen an die EU:

Bewertung des Kommissionsvorschlags vom 16. Juli 2025

Mit ihrem Vorschlag für den MFR 2028-2034 will die EU-Kommission einen tiefgreifenden Strukturwandel der EU-Finanzarchitektur bewirken. Die Kommunen erkennen die Relevanz neuer politischer Prioritäten in den Bereichen Verteidigung und Wettbewerbsfähigkeit an. Allerdings stellt der Vorschlag die EU-Mehrebenen-Governance und damit das bewährte System der partnerschaftlichen Ausgestaltung und Verwaltung von Kohäsionsmitteln in Frage. Insbesondere die geplante Bündelung zentraler Politikbereiche – vor allem der Kohäsions- und Agrarpolitik – in sog. Nationale und Regionale Partnerschaftspläne (NRPP) sowie die Koppelung von Mittelabrufen an Reform-Meilensteine bedeuten einen problematischen Paradigmenwechsel. Ferner kommt der wirtschaftlichen, sozialen und

[1] Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Städtetag, Bayerischer Landkreistag, Bayerischer Bezirketag; Gemeindetag Baden-Württemberg, Städtetag Baden-Württemberg, Landkreistag Baden-Württemberg

territorialen Kohäsion nur eine nachrangige Beachtung zu. Sie läuft Gefahr, sich anderen Politikzielen in Gänze unterordnen zu müssen.

Aus kommunaler Sicht ist dieser Ansatz kritisch zu bewerten:

- **Er birgt erhebliche Risiken einer faktischen Zentralisierung und Renationalisierung von EU-Politiken.**
- **Die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bleibt unklar und rechtlich unzureichend abgesichert.**
- **Die notwendige Planungssicherheit für langfristige kommunale Investitionen wird geschwächt.**

Die rechtlich unverbindlichen Vorschläge von EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen vom 9. November 2025 stellen zwar einen Schritt in die richtige Richtung dar – sie gehen aber nicht weit genug, um kommunale Sorgen wirksam zu adressieren. Nun sind Rat und EU-Parlament aufgefordert, Stellung zu beziehen. Die in den ursprünglichen Vorschlägen vorgesehene Neuausrichtung budgetärer Prioritäten kommt v. a. den Bereichen Forschung, Wettbewerbsfähigkeit und Sicherheit, und dort in erster Linie nationalen und überregionalen Akteuren zugute. Allerdings sind jene Programme nur selten inhaltlich für Kommunen relevant und die überwiegende Mehrzahl der Kommunen kann Programme aus den eben benannten Bereichen, wie bspw. Horizont Europa, aufgrund hoher Zugangshürden und intensiver Konkurrenz nur eingeschränkt nutzen. Außerdem droht eine Zweckentfremdung der Mittel, die bisher für die Kohäsionspolitik zur Verfügung standen, durch eine Zusammenlegung mit der Gemeinsamen Agrarpolitik in einem Fonds.

Umso zentraler bleibt eine eigenständige sowie leistungsfähige und dezentral ausgestaltete Kohäsionspolitik als primäres Investitionsinstrument für Gemeinden, Städte, Landkreise und Bezirke.

Kommunale Prioritäten:

- **Wir fordern eine rechtlich verbindliche Mehrebenen-Governance und die strikte Einhaltung des Partnerschaftsprinzips**
  Die Mehrebenen-Governance und das Partnerschaftsprinzip sind zentrale Erfolgsfaktoren der europäischen Kohäsionspolitik. Sie sichern die Einbindung aller relevanten Akteure – insbesondere der Kommunen – in Planung, Programmierung, Umsetzung und Evaluierung von EU-Mitteln. Dabei macht v. a. die enge Einbindung der kommunalen Ebene den konkreten Mehrwert von EU-Projekten für die Menschen vor Ort sichtbar und spürbar. Die Vorschläge der EU-Kommission stehen dem entgegen und lassen sich mit dem Grundsatz der Subsidiarität und mit einem „Europa der Regionen“ nicht in Einklang bringen. Vor diesem Hintergrund fordern wir rechtlich verbindliche, direkte und kontinuierliche Verhandlungen mit der EU-Kommission über einen möglichen NRPP sowie dessen regionale Kapitel. Dabei müssen die Kommunen eingebunden und das Partnerschafts- und das Subsidiaritätsprinzip vollständig gewahrt werden, damit die Mehrebenen-Governance und die geteilte Mittelverwaltung erhalten bleiben. Hierfür halten wir angemessene rechtliche Schutzvorkehrungen für notwendig. Den bisherigen Vorschlägen zufolge sind die Mitgliedstaaten nicht zur Einführung regionaler Kapitel verpflichtet. Die von EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen am 9. November 2025 nachträglich (und unverbindlich) in

Aussicht gestellten Verbesserungen – etwa eine stärkere Einbindung der Regionen und Kommunen in die NRPP – haben keinen legislativen Charakter und ändern den Kommissionsvorschlag vom 16. Juli 2025 nicht. Daher appellieren wir ausdrücklich an die Abgeordneten im EU-Parlament sowie an die Mitgliedstaaten im Rat, Bestimmungen für eine wirksame, geteilte Mittelverwaltung im Gesetzgebungsprozess aufzunehmen. Die kommunale Ebene sollte direkt in die NRPP-Planung und -Umsetzung mit den Regionen einbezogen und nicht lediglich anderen, nichtstaatlichen Stakeholdern gleichgestellt werden.

- **Wir fordern die Einbeziehung aller Regionen in die Kohäsionspolitik ab 2028 und die gezielte Unterstützung von Transformationsregionen**

  Der Verordnungsvorschlag des „Fonds" führt in Art. 3 a) den nachhaltigen Wohlstand in allen Regionen als erstes seiner fünf spezifischen Ziele an – und das zu Recht. Denn die EU kann nur stärker werden, wenn auch die stärker entwickelten Regionen stark bleiben und bei ihren Transformationsbemühungen unterstützt werden. Angesichts des globalen Wettbewerbs sowie der Herausforderungen im Bereich der grünen und digitalen Transformation, die v. a. die wirtschaftsstarken Regionen betreffen, ist Unterstützung mehr denn je erforderlich. Denn auch Bayern und Baden-Württemberg stehen vor tiefgreifenden Transformationsprozessen, die enorme Investitionsbedarfe erzeugen. Die Kohäsionspolitik ab 2028 muss daher alle europäischen Regionen weiterhin in die Struktur- und Investitionsförderung einbeziehen und Transformationsregionen gezielt unterstützen.

- **Wir fordern eine eigenständige Kohäsionspolitik: Städtische und ländliche Räume auskömmlich und ausgewogen fördern und nicht mit anderen Politikbereichen vermengen**

  Ein starker territorialer Zusammenhalt erfordert eine ausgewogene Förderung von Städten, ländlichen Räumen und ihren Verflechtungen. Es gilt zu betonen, dass sich aus dem EU-Primärrecht klare Politikziele im Sinne des territorialen Zusammenhalts nach Art. 174 AEUV ergeben, die sich in den Vorschlägen der EU-Kommission jedoch nicht ausreichend und klar wiederfinden. Die für Kommunen relevanten Programme für die ländlichen Räume oder für die nachhaltige Stadtentwicklung stehen nun gemäß den Plänen der EU-Kommission innerhalb der nationalen Abwägungen der Mitgliedstaaten in Konkurrenz mit sämtlichen anderen Programmen, für die keine Garantien festgelegt wurden. Die Kohäsionspolitik ist aber eben kein Politikfeld „unter vielen" und verdient eine zugesicherte Eigenständigkeit:

  - Im Einklang mit Art. 174 (1) AEUV fordern wir eine bessere und rechtlich abgesicherte Förderung des territorialen Zusammenhalts der EU. In diesem Sinne begrüßen wir den Vorschlag der EU-Kommission für eine neue EFRE-Verordnung (Art. 5), wonach die Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung und damit zusammenhängend nun auch explizit die Unterstützung von Verbindungen zwischen Stadt und Land berücksichtigt werden kann. Eine Verpflichtung für zukünftige NRPP ergibt sich daraus jedoch nicht. Wir kritisieren ferner, dass anders als bisher kein Mindestförderziel von 8 % für die nachhaltige Stadtentwicklung mehr vorgesehen ist. Eine nachhaltige Stadtentwicklung, die einen konkreten Mehrwert für den territorialen Zusammenhalt der EU leistet, muss jedoch ausreichend und sicher gefördert werden.
  - Im Einklang mit Art. 174 (3) AEUV fordern wir überdies eine substanzielle Stärkung der ländlichen Entwicklung und damit einhergehend ein deutliches Bekenntnis zum LEADER-Programm. Der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission sieht hierfür jedoch keine gesicherten Mittelanteile vor, während für die weniger entwickelten Regionen 218 Mrd. € und für die Direktzahlungen an die Landwirtschaft 296 Mrd. € an Mitteln vorab geblockt

werden („Ringfencing“). Das ist fatal, da gerade erfolgreiche CLLD-Maßnahmen wie LEADER durch ihren Bottom-up-Ansatz maßgeblich dazu beitragen, dass europäische Projekte und der damit verbundene europäische Mehrwert konkret vor Ort für die Bürgerinnen und Bürgern erlebbar und erfahrbar werden. Die von der EU-Kommission im November 2025 in Aussicht gestellten Mittel bspw. durch ein „rural target“ bzw. eine „Zielquote“ von 10 % für den ländlichen Raum bedeuteten weiterhin keine Garantie, dass sie nicht für andere Prioritäten in der Gemeinsamen Agrarpolitik eingesetzt werden können. Das EU-Primärrecht verpflichtet die EU, ländlichen Gebieten besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Daher fordern wir, dass die EU-Institutionen sich zu dieser Verantwortung bekennen und die Zielquote von mind. 10 % für die ländliche Entwicklung explizit in den Verordnungen festlegen.

- **Wir fordern eine faire Kofinanzierung und Vereinfachung**

  Wir fordern eine substanzielle Vereinfachung der Verwaltungsverfahren. Die Vorschläge der EU-Kommission lassen jedoch nur auf einen vermeintlichen Abbau von Bürokratie v. a. aufseiten der EU-Kommission selbst schließen. Neue Vorgaben für NRPP lassen einen erhöhten Abstimmungs- und Verwaltungsaufwand in den Mitgliedstaaten auf allen Ebenen befürchten. Im Sinne eines umfassend gedachten „kommunalen Omnibus“ plädieren wir dafür, dass die EU auch bei der Erstellung des neuen MFR die Umsetzungsebene vor Ort konsequent mitdenkt. Der verminderte Kofinanzierungssatz von 40 % ermöglicht es potenziellen Antragstellenden aufgrund fehlender Haushaltsmittel oft nicht mehr, Förderanträge einzureichen und damit die Grundlage zu schaffen, dass innovative, qualitativ hochwertige und zukunftsweisende Projekte ausgewählt werden können. Um kommunale Investitionen in stärker entwickelten Regionen zu ermöglichen, fordern wir:

  - die Anhebung des EU-Kofinanzierungssatzes von 40 % auf wieder mindestens 50 %
  - eine konsequente Vereinfachung der Förderungen, z. B. durch den Einsatz vereinfachter Kostenoptionen, wie Standardeinheitskosten für Personalkosten oder Pauschalsätze für Restkosten sowie weniger Bürokratie, schlankere Verfahren und praxistaugliche Prüf- und Kontrollsysteme
  - mehr Rechtssicherheit bei kleinen Unregelmäßigkeiten
  - Beihilfekompatibilität bei EU-Förderungen als zwingende Regel
  - Festschreiben eines generellen und niederschwelligen Zugangs zu EU-Förderinstrumenten auf EU-Ebene, z. B. durch Vermeidung von zu hohen Mindestfördersummen pro Kommune (z. B. bei AMIF)

- **Wir fordern eine langfristige Planungssicherheit statt Meilensteinlogik und „Geld für Reformen“**

  Langfristige kommunale Investitionen – etwa in Infrastruktur, Daseinsvorsorge, Klimaschutz oder Stadtentwicklung – benötigen verlässliche und planbare Finanzierungsbedingungen. Die vorgesehene Koppelung von Auszahlungen an Reform-Meilensteine durch einen leistungsbasierten Ansatz birgt erhebliche Risiken. Dies lehnen die Kommunen entschieden ab. Der Vorschlag der EU-Kommission droht zu einer deutlichen und vertraglich nicht begründeten Ausweitung der Kompetenzen der EU-Kommission mit gleichzeitigem bürokratischen Mehraufwand zu führen. Die daraus resultierende Politisierung der Mittelzuweisung steht grundsätzlich im Widerspruch mit einer partnerschaftlich und regional sowie kommunal ausgestalteten Kohäsionspolitik. Darüber hinaus entstünden hierdurch viele ungeklärte innerstaatliche Haftungsfragen und ein enormes Risiko für die kommunalen Haushalte. Ein

leistungsbasierter Ansatz birgt zudem die Gefahr, insbesondere im sozialen Bereich Creaming-Effekte zu erzeugen. Bevorzugt würden Projekte mit hoher Erfolgswahrscheinlichkeit oder leicht messbaren Zielen, während aufwändigere und risikoreichere Vorhaben systematisch benachteiligt würden. Dadurch besteht die Gefahr, dass das kohäsionspolitische Ziel der EU untergraben wird – zulasten insbesondere benachteiligter Personengruppen. Die kostenbasierte Abrechnung bzw. unkomplizierte, vereinfachte Kostenoptionen müssen daher möglich bleiben.

- **Wir fordern, dass der MFR Investitionen in die Menschen durch eine nachhaltige finanzielle Ausstattung des ESF bewahrt**
  Der Europäische Sozialfonds Plus (ESF+) ist in Bayern wie auch in Baden-Württemberg das erfolgreichste Arbeitsmarktinstrument und damit das wichtigste Fördermittel der EU, um gezielt in Menschen zu investieren. In Baden-Württemberg finden die regionalen ESF-Arbeitskreise besonders positive Resonanz, da sie lokal agieren und ihre Arbeit vor Ort deutlich wahrgenommen wird. Durch sie werden regionale Bedarfslagen bereits im Entstehen identifiziert und im Kontext bestehender Netzwerke mit Projekten angegangen. Eine Fortführung dieser bewährten und erfolgreichen Arbeitsmarktinstrumente erfordert jedoch eine finanzielle Mindestausstattung, die das derzeitige Niveau nicht unterschreiten darf. Deshalb ist auch für den ESF+ eine eigenständige Budgetlinie erforderlich. Ein Ausgabenziel für soziale Belange, wie es durch das von der EU-Kommission vorgeschlagene „social target“ von 14 % angedacht ist und das ohne die Umsetzung von ESF-Zielen erreicht werden kann (bspw. durch sozialen Wohnungsbau), lehnen wir strikt ab. Hier braucht es für alle Beteiligten mehr Klarheit und weniger Erhebungs- und Administrationsaufwand durch EU-Vorgaben.

Die aktuellen Vorschläge der EU-Kommission werden den Anforderungen an eine bürgernahe, ausgewogene und zukunftsfähige EU-Finanzpolitik nicht gerecht. Die vorgeschlagenen Nachbesserungen der EU-Kommissionspräsidentin sind begrüßenswert, entfalten jedoch ohne rechtliche Verankerung keine Wirkung.

Wir appellieren daher eindringlich an die Bundesregierung im Rat und die Abgeordneten des EU-Parlaments, insbesondere aus Bayern und Baden-Württemberg, den Kommissionsvorschlag grundlegend zu überarbeiten, die Rolle der Kommunen und Regionen verbindlich zu stärken und somit für einen zukunftsfesten Mehrjährigen Finanzrahmen 2028-2034 einzutreten.

Ein starkes Europa braucht starke Kommunen. Der Mehrjährige Finanzrahmen ab 2028 muss diesem Grundsatz Rechnung tragen.