

Ihr verlässlicher Partner für Forschung, Bildung und Innovation.



„Governance und Umsetzung der europäischen Strukturfonds mit Blick auf ihre Neuausrichtung nach 2027“

*Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)
Abschlussbericht*

prognos
Wir geben Orientierung.

TAURUS ECO
CONSULTING


DLR Projektträger

Autoren

Thomas Lämmer-Gamp (DLR Projektträger)
Oliver Rohde (DLR Projektträger)
Dr. Cathrin Söllner (DLR Projektträger)
Dr. Cornelia Rieß (DLR Projektträger)
Dr. Claudio Zettel (DLR Projektträger)
Anika Werk (DLR Projektträger)
Dr. Jan-Philipp Kramer (Prognos AG)
Holger Bornemann (Prognos AG)
Vera Fuhs (Prognos AG)
Fabian Schmidt (Prognos AG)
Ralph Rautenberg (Prognos AG)
Dr. Klaus Sauerborn (Taurus Eco Consulting GmbH)
Katrin Böhme (Taurus Eco Consulting GmbH)
Valentin Heimes (Taurus Eco Consulting GmbH)



Inhaltsverzeichnis

Executive Summary.....	1
1. Einführung.....	11
1.1. Hintergrund zum Auftrag.....	11
1.2. Aufbau des Gutachtens.....	12
1.3. Methodik.....	12
1.4. Die Rolle der Governance in der Kohäsionspolitik im Zeitalter der Transformation ..	19
1.5. Transformative Strukturpolitik als Ansatz der Kohäsionspolitik ..	21
2. Ausgewählte Elemente der Governance der europäischen Kohäsionspolitik.....	24
2.1. Strategien der Kohäsionspolitik.....	24
2.2. Zielsetzungen für die Twin Transition der EU.....	29
2.3. Beiträge zur Stärkung der Regionen.....	44
2.3.1. Raumbezogene Ansätze.....	44
2.3.2. Bestehende Instrumente zur Förderung raumbezogener Ansätze ..	48
2.3.3. Kohärenz mit weiteren Instrumenten der Regionalförderung ..	51
2.3.4. Regionenübergreifende Zusammenarbeit.....	54
2.4. Verknüpfung von Kohäsionspolitik und Strukturreformen nach dem Vorbild der Aufbau- und Resilienzfazilität.....	58
2.4.1. Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit Strukturreformen ..	60
2.4.2. Meilensteine und Zielwerte als Grundlage leistungsbasierter Erstattung ..	63
2.5. Verfahren zur Umsetzung der Kohäsionspolitik ..	71
2.5.1. Vereinfachte Kostenoptionen (VKO).....	72
2.5.2. Digitalisierung der Verfahren zur Umsetzung der Kohäsionspolitik ..	75
2.5.3. Verfahren zum Umgang mit finanziellen Unregelmäßigkeiten.....	80
2.6. Reflektionen weiterer potenzielle Instrumente für die Kohäsionspolitik.....	84
2.6.1. Risikoreiche, experimentelle Projektförderung und Skalierung.....	85
2.6.2. Innovative öffentliche Beschaffung ..	88
2.6.3. Steuerliche Förderung ..	90

3.	Handlungsoptionen für die Governance der Strukturpolitik	95
3.1.	Optimierung bestehender Strategien	97
3.2.	Empfehlungen für die künftige Gestaltung der kohäsionspolitischen Zielarchitektur 101	
3.3.	Empfehlungen zur strategisch-institutionellen Weiterentwicklung im Bereich Innovation.....	104
3.4.	Empfehlungen zur strategisch-institutionellen Weiterentwicklung im Bereich Nachhaltigkeit.....	109
3.5.	Verbindung von Kohäsionspolitik mit Strukturreformen.....	113
3.6.	Stärkung der Regionen.....	116
3.7.	Instrumente und Verfahren zur Umsetzung der Kohäsionspolitik	121
3.7.1.	Erfolgskontrollen und Abrechnung	122
3.7.2.	Digitalisierung der Verfahren	125
3.7.3.	Experimentelle und risikoreiche Projekte und Skalierung.....	127
3.7.4.	Steigerung der Sichtbarkeit des EFRE	128
4.	Ausblick	132
5.	Literatur- und Quellenverzeichnis	133

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Analysebausteine des Forschungsvorhabens (Quelle: Eigene Darstellung).	12
Abbildung 2: Beteiligung an der Konsultation nach Art der Organisation (N=744) (Quelle:eigene Darstellung).....	17
Abbildung 3: Transformationsstress deutscher Landkreise (Quelle: Südekum/Rademacher (2024), S. 32).	32
Abbildung 4: Flexible Mittelkombination und maßgeschneiderte Maßnahmen als Förderansatz	35
Abbildung 5: Der europäische Grüne Deal (Quelle: COM (2019) 640 final).	37
Abbildung 6: EFRE Budgetansätze nach Green Deal Themen (Quelle: Eigene Berechnungen)....	38
Abbildung 7: Ergebnisse der Stakeholder-Konsultation zu Maßnahmen für wirkungsvollere Projekte und einen wirkungsvolleren Abbau regionaler Unterschiede (N=744) (Quelle: Eigene Darstellung).....	47
Abbildung 8: Politikfelder für Strukturreformen in Deutschland (Quelle: Eigene Darstellung). ...	61
Abbildung 9: Organisation des Diagnoseverfahrens (Quelle: Eigene Darstellung).....	63
Abbildung 10: Berichtete Unregelmäßigkeiten und dazugehörige Finanzmittel (Quelle: European Commission, 2024: 35th Annual Report on the Protection of the European Union’s financial interests and the Fight against fraud 2023, S. 24).	81
Abbildung 11: Übersicht der Handlungsoptionen (Quelle: Eigene Darstellung).	97

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zentrale Quellen der europäischen Reformdebatte.	14
Tabelle 2: Quotierungen für die thematische Konzentration nach Thematisches Ziel (TZ)/Politisches (PZ) und Regionenkategorien.....	30
Tabelle 3: Definition Meilensteine und Zielwerte im ARF.....	64
Tabelle 4: Beispiel für Meilensteine und Zielwerte aus dem Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP): Förderung Elektromobilität	65
Tabelle 5: Übertragbarkeit Meilensteine und Zielwerte auf den EFRE.....	66
Tabelle 6: Prozessmeilensteine „Ausbau der Forschungs- und Technologieinfrastruktur“	70
Tabelle 7: Anzahl der EFRE-OP in ausgewählten Mitgliedstaaten.....	78

Verzeichnis der Fallbeispiele

Fallbeispiel 1: Ful-Infrastrukturförderung in Sachsen-Anhalt – EFRE-Förderung als Wegbereiter.	35
Fallbeispiel 2: Sensoren für die Waldbranderkennung	43
Fallbeispiel 3: Transformation der Automobilzulieferindustrie im Bergischen Städtedreieck	45
Fallbeispiel 4: „Südniedersachsenprogramm“ im Rahmen des OP EFRE Niedersachsen 2014-2020	50
Fallbeispiel 5: Regional Innovation Valleys (RIVs) als Beispiel für regionenübergreifende Kooperation	55

Fallbeispiel 6: VINNOVATE und die Vanguard-Initiative als Beispiel für intergouvernementale Zusammenarbeit.....	56
Fallbeispiel 7: Nutzung von FNLTC in Österreich.....	69
Fallbeispiel 8: Lump-Sum-Förderung in Horizont Europa.....	72
Fallbeispiel 9: Einrichtungsspezifische Personaltagesätze.....	74
Fallbeispiel 10: Best-Practice: Abrechnung von Personalkosten auf Basis von Standardeinheitskosten.....	75

Abkürzungsverzeichnis

3DP	3D-Druck
ADMA	Fortschrittliche Fertigung für energiebezogene Anwendungen in rauen Umgebungen
AdR	Ausschuss der Regionen
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
ARF	Aufbau- und Resilienzfazilität
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
CLLD	Community-Led Local Development
DachVO	Dachverordnung
DEP	Digital Europe
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EP	Europäisches Parlament
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESM	Effiziente und nachhaltige Fertigung
ETZ	Europäische territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
FNLTC	Financing not linked to costs
FuE	Forschung und Entwicklung
FuI	Forschung und Innovation
GFS	Gesamtdeutsche Fördersystem
GRW	Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
I3	Instrument für interregionale Innovationsinvestitionen
Interreg	Europäische territoriale Zusammenarbeit

IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IT	Informationstechnik
ITI	integrierte territoriale Investitionen
JTF	Just Transition Fund
KI	Künstliche Intelligenz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
NANO	Neue nano-aktivierte Produkte
NEIA	Neue Europäische Innovationsagenda
NUTS	Einbeziehung der Kreise und kreisfreien Städte
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PRI	Partnerschaft für regionale Innovation
PZ	politisches Ziel
RIS3	Regionale Innovationsstrategie der intelligenten Spezialisierung
RmbH	Raum mit besonderem Handlungsbedarf
RRF	Recovery and Resilience Facility
SER	stärker entwickelte Regionen
TJTP	Territorial Just Transition Plans
TRL	Technology Readiness Level
TZ	Teilziel
ÜR	Übergangsregionen
VB	Verwaltungsbehörde
VI	Vanguard-Initiative
VKO	Vereinfachte Kostenoption
VO	Verordnung
WER	Weniger entwickelte Regionen
ZgS	Zwischengeschaltete Stellen

Executive Summary



Ziel dieses Forschungsvorhabens war es, zentrale Aspekte der Umsetzung, Steuerung und Governance der Strukturfonds am Beispiel der deutschen Regionen im Detail zu beleuchten und Vorschläge für die Governance der zukünftigen Kohäsionsfonds zu entwickeln. Dies wurde mit einem methodisch ausgewogenen Ansatz aus Daten- und Dokumentenanalyse und unter Einbeziehung von Expertinnen und Experten (Bund, EFRE-Verwaltungsbehörden der Länder und weiteren Stakeholdern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) umgesetzt. Berücksichtigte Aspekte sind u.a. die Bewertung der Neuerungen der Förderperiode 2021-2027, Good-Practice-Projekte zur Umsetzung der politischen Ziele, die Rolle regionaler Innovationsstrategien zur strategischen Steuerung von Investitionen, die Reduktion von Zugangshürden zur Förderung und eine mögliche Übertragung von Governance-Aspekten aus anderen regionalpolitischen Instrumenten.

Hier ist auch der Handlungsbedarf mit Blick auf Vereinfachungspotenziale, eine zielgerichtete Ausrichtung von Programmen und Förderrichtlinien sowie eine effiziente Abwicklung der Vorhaben herausgearbeitet. Konkret wurden in sechs Online-Austauschrunden mit Vertreterinnen und Vertretern der EFRE-Verwaltungsbehörden der Länder die praktischen Erfahrungen erfasst. Zudem wurde eine bundesweite Online-Konsultation durchgeführt, um weitere Stakeholder einzubeziehen. Im Juni 2024 fand ein Expert:innen-Workshop statt, bei dem erste Ergebnisse und Empfehlungen diskutiert und validiert wurden. Diese Maßnahmen wurden durch eine detaillierte Analyse relevanter Programmdokumente, Stellungnahmen und Berichte von verschiedenen politischen Ebenen und Stakeholdern ergänzt.

Der inhaltliche Fokus dieses Forschungsvorhabens liegt auf der Entwicklung von **Optionen für die zukünftige Ausgestaltung der Governance der Kohäsionspolitik** mit Blick auf ihre Strukturen, Instrumente und Verfahrenswege.

Im Ergebnis liegen nunmehr Ansätze für die Gestaltung einer zukünftigen Strukturpolitik vor, die in Kapitel 2 dargestellt sind, sowie fundierte, konkrete Handlungsoptionen bzw. -empfehlungen für die Weiterentwicklung der Governance der Strukturfonds im neuen Legislativpaket für die Förderperiode 2028-2034 vor, die in Kapitel 3 vorgestellt werden. Dabei wird u.a. darauf eingegangen, wie die Förderung besser an den regionalen Transformationsbedarfen und heterogenen Ausgangssituationen angepasst werden kann und wie der Zugang und die Durchführung – unter Einhaltung hoher Standards für Transparenz und Risikomanagement – verbessert werden können. Kapitel 4 schließt mit einem Gesamtausblick ab.

Die Kohäsionspolitik ist das wichtigste Instrument der Europäischen Union zur Förderung der regionalen Entwicklung in den Mitgliedstaaten. Schwerpunkte der Kohäsionspolitik sind u.a. Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Klima- und Umweltschutz sowie Infrastruktur. Ihr Ziel ist es, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken. In der Förderperiode 2021-2027 erhält Deutschland 23,3 Mrd. Euro, davon 10,8 Mrd. Euro aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der vor allem in Innovation und Umweltschutz investiert.

Dabei stehen alle europäischen Regionen vor der Aufgabe, den Herausforderungen der doppelten Transformation (Twin Transition) hinsichtlich einer nachhaltigeren und gleichzeitig digitaleren Wirtschaft zu begegnen. Im Lichte dieser Veränderungen hat die Europäische Kommission im Januar 2023 eine hochrangig besetzte Gruppe von Expertinnen und Experten (High-Level Group) eingesetzt. Diese High-Level Group hat im Februar 2024 Empfehlungen zur zukünftigen Ausrichtung der Kohäsionspolitik vorgelegt. Darin wird deutlich, dass die Governance der zukünftigen Kohäsionspolitik für die High-Level Group eine zentrale Funktion einnimmt und als Schlüssel für eine effektive und effiziente Umsetzung der Instrumente zur Realisierung der politischen Ziele gesehen wird.

Unter Governance ist hier der Prozess der Entscheidungsfindung und Umsetzung von Entscheidungen durch staatliche Institutionen bzw. Organe zu verstehen. Im Kontext der Strukturfonds bzw. der Kohäsionspolitik handelt es sich um eine Mehrebenen-Governance, die die Ebenen EU-Bund-(Bundes-)länder-Subregionen/Kommunen umfasst. Ein wichtiges Element des Governancemodells der EU ist die Einbindung regionaler Akteure aus Verwaltung, Wirtschaft, Verbänden und Zivilgesellschaft im Rahmen des Partnerschaftsprinzips. So leisten die Endbegünstigten (Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger) sowie weitere Stakeholder wichtige Beiträge für die Gestaltung und Umsetzung von Politiken und ihrer Rahmenbedingungen (z. B. Verbände).

Ausgewählte Elemente der Governance der europäischen Kohäsionspolitik

Die deutschen Regionen stehen vor erheblichen Herausforderungen durch die **digitale und grüne Transformation (Twin Transition)**, wobei ihre Vorbereitung und Betroffenheit variieren. Während Industrieregionen insbesondere vom ökologischen Wandel und ländliche Regionen vom digitalen Wandel betroffen sind, zeigen Studien, dass einige Landkreise mit hohen Spezialisierungen besonders starkem „Transformationsstress“ ausgesetzt sind. Die grüne und digitale Transformation könnte die Wachstumsmuster in Europa weiter auseinandertreiben, weshalb angepasste Policy-Ansätze notwendig sind, um die regionalen Stärken und Schwächen gezielt zu berücksichtigen. Aufgrund Ihrer Bedeutung für die Twin Transition und der Förderschwerpunkte in Deutschland liegt der Fokus des Forschungsvorhabens auf das Politische Ziel (PZ) 1 (Ein intelligenteres Europa) und das Politische Ziel 2 (Ein grüneres, CO₂-freies Europa).

PZ 1 umfasst Forschung und Innovation (FuI) als entscheidende Faktoren für die Zukunft Europas und fordert von den Regionen, ihr Innovationspotenzial effektiv zu nutzen, um Wachstum und sozialen Zusammenhalt zu fördern, unterstützt durch öffentliche Investitionen und die EFRE-Förderung. Die Diskussion um die Definition von Innovation und die richtige Erfolgsbewertung zeigt, dass ein breiter Innovationsbegriff sowie eine Toleranz für Fehlschläge notwendig sind, um FuI-Projekte langfristig zu bewerten. Die Regionalen Innovationsstrategien zur intelligenten Spezialisierung (RIS3) sollen dazu dienen, die Innovationsbasis der jeweiligen Regionen zu stärken und Zukunftsfelder zu entwickeln. Diese seit 2014 etablierten Strategien werden in der Förderperiode 2021-2027 fortgeschrieben, wobei der Fokus auf der Weiterentwicklung und Verstetigung bestehender Strategien liegt, um die Effektivität der Fördermaßnahmen zu verbessern und Synergien zwischen EU-Instrumenten wie Horizont Europa und EFRE zu schaffen.

In PZ 2 ist verankert, dass der Europäische Green Deal als strategischer Rahmen für die Kohäsionspolitik dient. Dahinter steht das Ziel, eine moderne, ressourceneffiziente und wettbewerbsfähige Wirtschaft zu fördern und gleichzeitig klima- und umweltbedingte Herausforderungen zu bewältigen. In der Förderperiode 2021-2027 sind rund 40% der EFRE-Mittel für Projekte geplant, die den Green Deal unterstützen, wobei der größte Anteil in den Energiesektor investiert wird, um Emissionen zu reduzieren. Die zunehmenden Umwelt- und Klimakrisen erfordern jedoch umfassendere systemische Veränderungen, um sowohl ökologische als auch ökonomische und soziale Ziele zu erreichen, was eine gezielte Ausrichtung der Kohäsionspolitik auf nachhaltige Transformationen und Synergien zwischen diesen Zielen notwendig macht. Hier bieten sich besonders diejenigen Handlungsfelder an, die gleichzeitig mit der Sicherung der natürlichen Grundlagen der ökonomischen Entwicklung und der menschlichen Gesundheit wie auch der Fokussierung auf Nachhaltigkeitstransformationen weitere Ziele der Kohäsionspolitik wie z.B. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Verringerung von Disparitäten oder Stärkung der Autonomie verfolgen. Zu diesen Handlungsfeldern gehören Klimaneutralität, Klimaanpassung/Klimaresilienz, Schutz und Förderung der Biodiversität, Kreislaufwirtschaft und naturbasierte Lösungen.

Die Kohäsionspolitik der EU hat sich zu einem umfassenden Instrument entwickelt, das regionale Ungleichheiten verringern und nachhaltige Entwicklung fördern soll, wobei sie zunehmend komplexe Ziele und Anforderungen adressiert. Die RIS3 sollen die strategische als auch die transparente Implementierung unterstützen. Die Integration von RIS3 in größere politische Ziele wie den Green Deal und die digitale Transformation zeigt, dass diese Strategien sowohl bestehende Stärken verstärken als auch Transformationsprozesse anleiten können, wobei eine effektive Verwaltung und Koordination entscheidend für den Erfolg der Kohäsionspolitik sind.

In ihrem 9. Kohäsionsbericht hebt die Europäische Kommission zudem zunehmende **regionale Disparitäten** und Strukturwandelprobleme hervor, die zu einer steigenden Unzufriedenheit und politischen Unruhen führen. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, kann aktive Kohäsionspolitik durch Stärkung der regionalen Ebene einen Beitrag leisten. Die EU wird über diese Maßnahmen als Akteur vor Ort sichtbar. Um diese positiven Effekte zu realisieren sind eine Umsetzung des Partnerschaftsprinzip, Raumbezogenheit, um auf regionale Charakteristika und Bedürfnisse zu reagieren sowie ein Zusammenspiel der europäischen Kohäsionspolitik mit weiteren Instrumenten und Programmen erforderlich. So können Regionen gestärkt werden, um die Herausforderungen der Transformation zu bewältigen.

Die Bedeutung **raumbezogener Politik (place-based approach)** als Ergänzung nationaler Strategien hat im Rahmen der Kohäsionspolitik in der Vergangenheit immer mehr an Bedeutung gewonnen. Sie ermöglicht es, politische Interventionen besser auf lokale Gegebenheiten und Bedürfnisse abzustimmen, was zu wirtschaftlichem Wachstum und Arbeitsplätzen führt. Der 9. Kohäsionsbericht und die High-Level Group empfehlen, die Kohäsionspolitik weiter in Richtung einer raumbezogenen und transformierenden Strategie zu entwickeln, die regionale Stärken und Herausforderungen berücksichtigt. Entscheidend für den Erfolg solcher Politiken sind gut entwickelte administrative Ressourcen, finanzielle Mittel und ein systemischer Ansatz, der einzelne Projekte verknüpft und innerhalb der Mitgliedsstaaten die regionale oder sub-regionale Ebene adressiert.

Raumbezogene Ansätze bieten dabei einen wirksamen Hebel zur Bewältigung regionaler Herausforderungen durch einen strategiebasierten, systemischen Ansatz der Projektförderung, der die Interventionslogiken und Ergebnisse einzelner Projekte miteinander verknüpft. Raumbezogene Ansätze sind aus Sicht der Endbegünstigten und unmittelbar mit der Umsetzung der Förderung betrauten Stakeholder ein wichtiger Ansatz, um wirkungsvollere Projekte und einen wirkungsvolleren Abbau regionaler Unterschiede zu erreichen. Hierin wird auch der Wunsch nach einem systemischen Ansatz der Projektförderung (vermehrte Einbindung der Zivilgesellschaft im Sinne der Akzeptanzsteigerung, stärkere Vernetzung von Einzelvorhaben zur Förderung des Wissenstransfers) deutlich. Dabei geht es zum einen um den klassischen Wissens- und Technologietransfer zwischen Projekten und zum anderen um die Anschlussfähigkeit nach Ende der Förderung.

Zur **Umsetzung der Strukturfondsförderung im Rahmen raumbezogener Ansätze** stehen drei Hauptinstrumente zur Verfügung: integrierte territoriale Investitionen (ITI), lokale Entwicklung durch die Bevölkerung (CLLD) und sonstige territoriale Instrumente, wobei in Deutschland bisher vorwiegend letztere genutzt wurden. Die Umsetzung dieser Instrumente ist durch zeitaufwendige Strategieprozesse und begrenzte Ressourcen für die Regionen herausfordernd. An den Instrumenten sollte dennoch festgehalten werden, weil sie einen wirksamen Hebel zur Bewältigung regionaler Herausforderungen durch einen strategiebasierten, systemischen Ansatz der Projektförderung bieten, der die Interventionslogiken und Ergebnisse einzelner Projekte miteinander verknüpft. Zur Stärkung ihrer Ergebnisse und Wirkungen sollte jedoch in Zukunft die aufgabenorientierten Interventionslogik des Just Transition Funds (JTF) zur verbindlichen Grundlage der strategischen Planung und Umsetzung jeder Form der territorialen Instrumente gemacht werden. Wichtig ist hierbei allerdings kein starrer Ansatz zur Vorlage vordefinierter Templates, sondern ein lösungsorientierter Ansatz, der inhaltliche Vorgaben macht, nicht aber Form und Struktur vordefiniert. Wenn Regionen über eigene Strategieprozesse entsprechende Vorarbeiten einbringen können und diese einer aufgabenorientierten Interventionslogik folgen, sollten keine zusätzlichen Anforderungen gestellt werden, die unnötige administrative Aufwände bedingen.

In diesem Kontext ist das **Zusammenspiel von Kohäsionspolitik und anderen Förderinstrumenten auf europäischer Ebene, Bundes- und Landesebene** entscheidend, um regionalen Disparitäten zu entgegenzutreten und Synergien zu nutzen. Eine stärkere Integration der Kohäsionspolitik mit anderen EU-Programmen wie Horizont Europa, sowie eine bessere Koordination zwischen Bund und Ländern, können die Effektivität und Sichtbarkeit der Fördermaßnahmen verbessern. Die Schaffung von Synergien, insbesondere durch das Zusammenwirken der Kohäsionspolitik mit zentralen Programmen und die Nutzung von Plattformen für Mehrebenen-Governance, ist entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung und Weiterentwicklung regionaler Strukturpolitik.

Auch die **regionenübergreifende Zusammenarbeit innerhalb Deutschlands** wird als wesentlicher Bestandteil der Kohäsionspolitik angesehen, da sie den Wissens- und Technologietransfer fördert und gemeinsame Herausforderungen wie Digitalisierung und Klimaschutz adressiert. Diese Kooperationen können die Innovationsfähigkeit steigern, die Infrastruktur verbessern und das europäische Zusammengehörigkeitsgefühl stärken, wobei Beispiele wie die RIS3 von Berlin und Brandenburg oder die Metropolregion Hamburg als

erfolgreiche Modelle dienen. Eine verstärkte interregionale Zusammenarbeit könnte auch laut Stakeholder-Konsultation die Effekte des EFRE erhöhen, jedoch sollte sie nicht mit zusätzlichen Verpflichtungen verbunden sein; vielmehr könnten Cluster eine zentrale Rolle in der Förderung dieser Kooperationen spielen. Auch die europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ), insbesondere durch Initiativen wie Interreg, ist entscheidend für die Kohäsionspolitik, da sie **grenzüberschreitende Kooperation** fördert und europäische Netzwerke stärkt. Die Partnerschaft für regionale Innovation (PRI) ergänzt dies, indem sie die Koordination der Innovationspolitik verbessert und die Innovationskluft in der EU überwindet, während eine stärkere ETZ und die Kombination von Fördermitteln aus verschiedenen Quellen wie EFRE und Horizon Europe weiterhin angestrebt werden.

Auf mehrere politischen Ebenen wird zudem diskutiert, **wie kohäsionspolitische Maßnahmen enger mit Strukturreformen verknüpft werden können**, um ein leistungsorientiertes Modell nach dem Vorbild der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) zu integrieren. Strukturreformen ändern den institutionellen und regulatorischen Rahmen, um das Wachstumspotenzial von Volkswirtschaften zu steigern und Hindernisse für effiziente Produktion zu beseitigen. Damit betreffen sie sowohl Unternehmen als auch Kommunen und können deren Effektivität bei der Mittelabsorption und -nutzung verbessern. Die High-Level Group empfiehlt, die Kohäsionspolitik durch eine Verbindung von Investitionen und Reformen weiterzuentwickeln, während die Europäische Kommission die Synergien und Effektivität dieses Ansatzes aus der ARF als bedeutsam für die Kohäsionspolitik betrachtet. Mit Blick auf das föderal organisierte Regierungssystem in Deutschland ist zu bedenken, auf welcher Ebene die identifizierten Strukturreformfelder im Sinne einer legislativen und exekutiven Zuständigkeit zu verorten sind. Zur Entwicklung und Umsetzung von Strukturreformen ist daher eine Governance-Struktur zu entwickeln, die alle beteiligten Akteure integriert. Diese Governance-Struktur muss den Rahmen für einen Prozess bieten, der systematisch die Reformbedarfe von lokalen und regionalen Stakeholdern erfasst, in geeignete (legislative) Strukturreformprojekte auf Landes- und Bundesebene übersetzt und mit der Europäischen Kommission abschließend vereinbart.

Unter die **Verfahren zur Umsetzung der Kohäsionspolitik** fallen verschiedene Aspekte. Hier ist zunächst die **leistungsorientierte Erstattung** zu nennen, die das Ziel hat, Anreize zu schaffen, die Effizienz der Umsetzung zu steigern. In der Praxis bedeutet dies oft, dass die Vergütung an bestimmte Leistungskennzahlen oder Ergebnisse gebunden ist. Ein weiterer Aspekt sind **vereinfachte Kostenoptionen**, d.h. von Kosten je Einheit, Pauschalbeträgen und Pauschalfinanzierungen, die die EU seit der letzten Reform der EU-Haushaltsordnung 2018 verstärkt einsetzt. Die Nutzung der vereinfachten Kostenoption war bei Zahlungen an Begünstigte bereits in der Förderperiode 2014-2020 möglich. Die verpflichtende Nutzung der vereinfachten Kostenoption wurde in der Förderperiode 2021-2027 ausgeweitet.

Schließlich eröffnet die **Digitalisierung** neue Möglichkeiten, Verwaltungsprozesse zu optimieren, Transparenz und Bürgernähe zu erhöhen und die Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren zu verbessern. Ziel der Umsetzung digitaler Verfahren im EFRE ist es, die Antrags- und Bewilligungsverfahren zu vereinfachen, die Nachverfolgbarkeit von Fördermitteln zu gewährleisten und eine bessere Datenanalyse und Monitoring zu ermöglichen. Der Ausbau digitaler Strukturen, deren Konnektivität und Erhöhung von digitalen Kapazitäten auch in der

EFRE-Förderung steht damit für Effizienzgewinne und zugleich ein Teil der digitalen Transformation Europas.

Es gibt zudem verschiedene Ideen für neue bzw. ergänzende **Instrumente zur Umsetzung der Kohäsionspolitik**. Hier ist die **skalierte Förderung** mit individuellen, auf Förderlinien oder Projekte anzupassenden Fördermöglichkeiten zu nennen, die es ermöglichen würde, Risiken durch eine flexible und anpassungsfähige Finanzierung aufzufangen. Dieser Ansatz berücksichtigt unterschiedliche Phasen eines Projektes bzw. der Ausgestaltung einer innovativen Idee sowie die variierenden Bedürfnisse und Herausforderungen, die während der Umsetzung auftreten können. Entsprechend eignet sie sich für risikoreiche, experimentelle Projekte, die im Erfolgsfall eine große Wirkung entfalten könnten, für die aufgrund ihres experimentellen Charakters zunächst jedoch eine adäquate Förderumgebung zu schaffen ist. Die in Deutschland seit 2020 eingeführte **steuerliche Forschungsförderung** von Unternehmen fokussiert auf Vorhaben der Forschung und Entwicklung und ist ein weiteres Instrument, das für eine transformative Strukturpolitik ergänzend genutzt werden könnte. Schließlich ist die hier auch die Möglichkeit der **innovativen öffentlichen Beschaffung** zu nennen, die den Prozess bezeichnet, bei dem öffentliche Institutionen mit neuen und kreativen Lösungen Produkte oder Dienstleistungen erwerben, die noch nicht standardmäßig auf dem Markt erhältlich sind. Ziel ist es, über die innovative Beschaffung zu innovativen Lösungen zu gelangen.

Handlungsoptionen für die Governance der Strukturpolitik

Aufbauend auf der empirischen Grundlage und den Ergebnissen aus dem partizipativen Prozess wurden 17 Handlungsoptionen abgeleitet.

Strategien und Ziele	<p>Optimierung bestehender Strategien</p> <p>Handlungsoption 1: Grundlagen für eine strategische(re) Kohäsionspolitik weiterentwickeln Handlungsoption 2: Synergien mit weiteren Programmen für die Kohäsionspolitik nutzen</p>	<p>Empfehlungen für die künftige Gestaltung der kohäsionspolitischen Zielarchitektur</p> <p>Handlungsoption 3: Die künftige Gestaltung der kohäsionspolitischen Zielarchitektur</p>
	<p>Empfehlungen zur strategisch-institutionellen Weiterentwicklung im Bereich Innovation</p> <p>Handlungsoption 4: Rolle der RIS3 als zentrale strategische Grundlage regionaler Innovationspolitik stärken Handlungsoption 5: RIS-3-Strategien mit anderen (nationalen) Strategien vernetzen, um verstärkt Synergien der Fördermöglichkeiten zu nutzen</p>	<p>Empfehlungen zur strategisch-institutionellen Weiterentwicklung im Bereich Nachhaltigkeit</p> <p>Handlungsoption 6: Die Zielarchitektur im Klima- und Umweltbereich wirksamer am Green Deal ausrichten Handlungsoption 7: Naturbasierte Lösungen im Rahmen der Unterstützung von Klimaschutz, Klimaanpassung, Biodiversitätserhalt und Katastrophenschutz</p>
Umsetzung	<p>Verbindung von Kohäsionspolitik mit Strukturreformen</p> <p>Handlungsoption 8: Optimierung der institutionellen Rahmenbedingungen, um die Wirksamkeit von RIS3-Strategien zu steigern Handlungsoption 9: Kohäsionspolitik mit Strukturreformen verknüpfen</p>	<p>Stärkung der Regionen</p> <p>Handlungsoption 10: Den raumbezogenen Ansatz stärken Handlungsoption 11: Grundlagen für erfolgreiche regionenübergreifende Zusammenarbeit verbessern Handlungsoption 12: Beteiligung kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteure an der Kohäsionspolitik stärken</p>
	<p>Instrumente und Verfahren zur Umsetzung der Kohäsionspolitik</p> <p>Handlungsoption 13: Leistungsbasierte Kostenerstattung (Performance-based approach) Handlungsoption 14: Ausweitung der Anwendung von vereinfachten Kostenoptionen Handlungsoption 15: Vereinfachungspotenziale der Digitalisierung stärker nutzen Handlungsoption 16: Experimentelle und risikobehaftete Projekte ermöglichen, Skalierungen einführen Handlungsoption 17: Die Sichtbarkeit des EFRE in der regionalen Öffentlichkeit steigern</p>	

Handlungsoption 1: Grundlagen für eine strategische(re) Kohäsionspolitik weiterentwickeln

In der Stärkung regionaler Foresight-Prozesse, der ex-ante Nutzung von theoriebasierten Wirkungsmodellen in der Programmgestaltung und einer Wiedereinführung von verbindlichen ex-ante Evaluierungen gibt es konkrete Ansatzpunkte, die Strategiefähigkeit und Zielgerichtetheit der Kohäsionspolitik weiter zu erhöhen.

Handlungsoption 2: Synergien mit weiteren Programmen für die Kohäsionspolitik nutzen

Insbesondere mit Blick auf eine verstärkte territoriale Ausrichtung des EFRE empfiehlt sich eine Abstimmung der Zielkorridore sowie der damit verbundenen Fördermaßnahmen mit ELER. Um komplementäre Maßnahmen zu erleichtern, wäre zudem eine geeignete zeitliche Taktung der Förderaufrufe möglich. Mit Blick auf strukturschwache Regionen ist ein ergänzender Abgleich mit den Möglichkeiten des Gesamtdeutschen Fördersystems empfehlenswert.

Handlungsoption 3: Die künftige Gestaltung der kohäsionspolitischen Zielarchitektur

Aufbauend auf einer holistischen Zielarchitektur kann die Kohäsionspolitik in entsprechend gestalteten Förderstrategien und -maßnahmen gleichzeitig multiple positive Effekte erzielen. Hierzu sollten im Rahmen der zukünftigen Governance folgende Ansätze verfolgt werden: die Konzentration der Förderung in Form einer angemessenen Ausstattung der Mittelansätze bezogen auf das zu erreichende Ziel und den zu behandelnden Gegenstand, die inhaltliche Fokussierung der Länder-Programme, die Stärkung der RIS3 als Governance-Element in der Zielarchitektur sowie die Priorisierung von Pilotprojekten mit Modellcharakter.

Handlungsoption 4: Rolle der RIS3 als zentrale strategische Grundlage regionaler Innovationspolitik stärken

Empfohlen wird die Weiterentwicklung der RIS3 als grundlegende Voraussetzung, wobei die Vorgaben einfach gehalten werden sollten. Zudem sollte eine explizite Transformationsorientierung künftig Teil der RIS3 sein und in jedem Spezialisierungsfeld der Bezug zur Transformation hergestellt werden. Die konkrete Umsetzung des Transformationsbezugs sollte den Regionen überlassen bleiben, um die regionale Passfähigkeit sicherzustellen. Schließlich gilt es, die Lücke zwischen Strategieentwicklung und -umsetzung zu reduzieren.

Handlungsoption 5: RIS3 mit anderen (nationalen) Strategien vernetzen, um verstärkt Synergien der Fördermöglichkeiten zu nutzen

Foresight-gestärkte RIS3 (vgl. Handlungsoptionen 1 und 4) bieten zugleich eine strategische Grundlage, um über eine Kohärenzanalyse frühzeitig Synergien zwischen den strategischen Zielen der jeweiligen RIS3- und nationalen Strategien zu identifizieren. Dies bietet die Möglichkeit, jeweilige (geplante) Fördermaßnahmen in ihrer komplementären Wechselwirkung zu optimieren (inhaltlich sowie bzgl. der zeitlichen Abfolge). Denkbar wäre, hierfür den Auftrag sowie den Teilnehmerkreis der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Synergiendialog (SynBLAG) geeignet zu erweitern.

Handlungsoption 6: Die Zielarchitektur im Klima- und Umweltbereich wirksamer am Green Deal ausrichten

Die Zielarchitektur für Klima- und Umweltthemen in der Kohäsionspolitik sollte sich am Green Deal orientieren, wobei die acht spezifischen Ziele des politischen Ziels 2 aus der EFRE-Verordnung bereits eine hohe Übereinstimmung damit aufweisen. Es wird empfohlen, dieses Themenspektrum als flexiblen Rahmen zu nutzen, um regional passende Programme zu gestalten, die innovativ, synergetisch und impulsgebend sind. Die Kombination verschiedener Umweltziele sollte erleichtert und die Kontinuität der förderfähigen Themen gesichert werden, insbesondere für langfristige Infrastrukturmaßnahmen, wobei die Definition der Ziele für eine effektive Governance entscheidend ist.

Handlungsoption 7: Die Bedeutung naturbasierter Lösungen im Rahmen der Unterstützung von Klimaschutz, Klimaanpassung, Biodiversitätserhalt und Katastrophenschutz erhöhen

Naturbasierte Lösungen wie Renaturierung und Moorwiedervernässung sollen verstärkt gefördert und in bestehende „graue“ Maßnahmen integriert werden, um Klimaanpassung, Biodiversität und Katastrophenschutz wirksamer zu unterstützen. Diese Lösungen sollten als prioritäre Gestaltungsvarianten in Förderziele und Verordnungen verankert werden, wobei finanzielle Anreize für synergetische Projekte geschaffen werden sollten.

Handlungsoption 8 Optimierung der institutionellen Rahmenbedingungen, um die Wirksamkeit von RIS3 zu steigern

Aus Sicht des Forschungsvorhaben ist es sinnvoll, die RIS3 in einem performance-basierten Ansatz mit der Verbesserung der Rahmenbedingungen in regionalen Innovationsökosystemen zu verknüpfen. Dies RIS3 stellt die Verbindung mit Strukturreformen her, mit denen die allgemeinen Grundlagen für Innovationserfolge hergestellt werden. Dafür kann das Management der Innovationsstrategien mit Meilensteinen verknüpft werden, die durch Reformen in kritischen Bereichen des Innovationsumfelds eingelöst werden. Ziel ist der Abbau von innovationshemmenden Faktoren im Zusammenhang mit der RIS3.

Handlungsoption 9: Kohäsionspolitik mit Strukturreformen verknüpfen

Die Verknüpfung von Kohäsionspolitik mit Strukturreformen ist sinnvoll, da geeignete Reformen die Ergebnisse der geförderten Projekte verbessern können. Dies erfordert jedoch einen bottom-up Ansatz, bei dem regionale Reformbedarfe identifiziert werden. Ein Governance-Prozess sollte diese Bedarfe erfassen und in Strukturreformprojekte übersetzen, die dann mit der Europäischen Kommission abgestimmt werden.

Handlungsoption 10: Den raumbezogenen Ansatz stärken

Territoriale Instrumente sollten stärker genutzt werden, um gezielte Förderung für Regionen mit besonderen Transformationsbedarfen zu ermöglichen und die Kooperation regionaler Akteure zu fördern. Der strategische Planungsansatz des Just Transition Funds sollte als Grundlage für alle territorialen Instrumente dienen, wobei Regionen eigenständige Budgets und verbindliche Zielvorgaben für Projekte erhalten sollen. Während der Einsatz in Programmen mit kleinem Budget aufgrund begrenzter Gesamtmittel und in Stadtstaaten oder flächenmäßig kleinen Ländern nicht sinnvoll ist, so sollten die übrigen Länder/ Regionen territoriale Instrumente stärker nutzen. Um

die Nutzung dieser Instrumente zu fördern, sollten die Regionen/ Programme verpflichtet werden, mindestens 5% ihrer Programmmittel für territoriale Maßnahmen vorzusehen, wobei die Projektsteuerung durch lokale Akteure erfolgen sollte.

Handlungsoption 11: Grundlagen für erfolgreiche regionenübergreifende Zusammenarbeit verbessern

Auf europäischer Ebene sollten Initiativen wie I3 (Instrument für interregionale Innovationsinvestitionen) weiterverfolgt werden, um die Herausbildung europäischer Wertschöpfungsketten zu unterstützen. Regionen in Deutschland und Europa sollten durch ein weitergehendes Beratungsangebot dabei unterstützt werden, die Chancen dieser Initiativen zur Verfolgung der Ziele ihrer RIS3 zu nutzen.

Handlungsoption 12: Beteiligung kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteure an der Kohäsionspolitik stärken

Die Europäische Kommission, Mitgliedstaaten und Programmbehörden sollten kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure, insbesondere ressourcenschwache wie kleine Kommunen, stärker in der Kohäsionspolitik unterstützen. Dies könnte durch Capacity Development, finanzierte Beratungs- und Vernetzungsaktivitäten sowie die Professionalisierung der Mitwirkung in Begleitausschüssen und Programmplanung erfolgen.

Handlungsoption 13: Leistungsbasierte Kostenerstattung (performance-based approach)

Für die weitere Nutzung der leistungsbasierten Erstattung müssen klare Meilensteine und Berichts- sowie Nachweispflichten vor Beginn der Förderperiode festgelegt werden, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Der Europäische Rechnungshof sollte in die Definition eingebunden werden, und bereits existierende Indikatoren sollten genutzt werden, um den Aufwand zu minimieren. Der Ansatz sollte in der Förderperiode 2028-2034 verstärkt genutzt werden, wobei für bestimmte Förderformate, wie Regionalbudgets, eine verpflichtende Anwendung empfohlen wird.

Handlungsoption 14: Ausweitung der Anwendung von vereinfachten Kostenoptionen

Die Verwaltungsbehörden sollten möglichst effektiv dabei unterstützt werden, passfähige vereinfachte Kostenoptionen für Ihre Vorhaben zu entwickeln. Diese sollten überall dort zum Einsatz kommen, wo Verwaltungsvereinfachungen zu erwarten sind. Sie müssen in Einklang mit europäischem Recht stehen und den Anforderungen der Landeshaushaltsordnungen genügen.

Handlungsoption 15: Vereinfachungspotenziale der Digitalisierung stärker nutzen

Es wird empfohlen, ein einheitliches IT-System für alle Mitgliedstaaten zur Verwaltung von Strukturfonds einzuführen, um Schnittstellenprobleme mit den Systemen der Europäischen Kommission zu lösen. Digitale Lösungen, wie eine zentrale Antragsprüfung und die Möglichkeit zur digitalen Einreichung von Belegen, sollten sowohl auf EU-Ebene als auch nationaler Ebene angestrebt werden, um Effizienzsteigerungen zu ermöglichen. Zudem wird vorgeschlagen, erfolgreiche Digitalisierungsmodelle aus anderen EU-Mitgliedstaaten zu prüfen und für die eigene Umsetzung zu adaptieren.

Handlungsoption 16: Experimentelle und risikobehaftete Projekte ermöglichen, Skalierungen einführen

Es sollten Förderlinien und Prüfkriterien entwickelt werden, die Raum für experimentelle und innovative Projekte schaffen und den Transfer von Wissenschaft in die Wirtschaft fördern. Synergien zwischen verschiedenen Finanzierungsinstrumenten sollen genutzt werden, um bürokratische Hürden zu minimieren und eine modulare, an den Projektfortschritt angepasste Finanzierung zu ermöglichen, bei der Gelder schrittweise freigegeben werden. Eine umfassende Risikobewertung zu Projektbeginn dient dazu, Ressourcen effizient einzusetzen und Projekte mit potenziellen Herausforderungen gezielt zu unterstützen, um das Risiko eines Scheiterns zu minimieren.

Handlungsoption 17: Die Sichtbarkeit des EFRE in der regionalen Öffentlichkeit steigern

Empfohlen wird, durch Umwidmung von Minderausgaben auf Projektebene die Öffentlichkeitsarbeit für Fördermaßnahmen zu stärken, insbesondere bei territorialen Instrumenten. Die umgewidmeten Mittel sollten für ergänzende Maßnahmen zur Kommunikation und Partizipation verwendet werden, um gute Praxisbeispiele vor Ort zu fördern und über soziale Medien breit zu kommunizieren. Dies verbessert die Steuerungsoptionen der Förderstellen und sichert gleichzeitig den Mittelabfluss gemäß den Abrechnungsvorgaben.

1. Einführung



1.1 Hintergrund zum Auftrag

Die europäische Kohäsionspolitik ist das zentrale Instrument der Europäischen Union (EU), um durch strategische Investitionen die regionale Entwicklung langfristig zu verbessern. Die Investitionsbereiche umfassen u.a. Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Digitalisierung, Humankapital, Klima- und Umweltschutz, Infrastruktur und Ressourceneffizienz. Ziel ist es, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt innerhalb der EU zu stärken und Ungleichgewichte zwischen den Regionen zu verringern.

Dabei stehen alle europäischen Regionen vor der Aufgabe, den Herausforderungen einer doppelten Transformation zu begegnen. Ziel ist die Entwicklung einer digitalen, kohlenstoffarmen und nachhaltigen Wirtschaft. Zugleich ist diese Transformation sozial gerecht zu gestalten und die demografische Entwicklung zu berücksichtigen.

Deutschland erhält in der Förderperiode 2021-2027 insgesamt 23,3 Mrd. Euro aus den Europäischen Strukturfonds, davon 10,8 Mrd. Euro aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Die Kohäsionspolitik nutzt den EFRE, um politische Zielvorgaben der EU mit Investitionsvorhaben in den Regionen zu verbinden. Diese politischen Ziele (PZ) werden unter einem gemeinsamen strategischen Dach definiert und in regionalen Programmen mit lokal angepassten Maßnahmen umgesetzt. Rund 56% der EFRE-Mittel in Deutschland fließen in den innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandel, 35% in Klima- und Umweltschutz und 8% in die nachhaltige Stadtentwicklung.

Das Forschungsvorhaben „Governance und Umsetzung der Strukturfonds mit Blick auf ihre Neuausrichtung nach 2027“ verfolgte das Ziel, in einem partizipativen Ansatz zentrale Fragestellungen der Governance, Steuerung und Förderverfahren der europäischen Strukturfonds zu reflektieren. Darauf aufbauend wurden Handlungsempfehlungen für die entsprechende Weiterentwicklung im Legislativpaket für die Förderperiode 2028-2034 entwickelt.

Governance ist dabei als Prozess der Entscheidungsfindung und Umsetzung von Entscheidungen durch staatliche Institutionen bzw. Organe zu verstehen. Im Kontext der Strukturfonds bzw. der Kohäsionspolitik handelt es sich um eine Mehrebenen-Governance, die die Ebenen EU-Bund-(Bundes-)länder-Subregionen/Kommunen umfasst. Ein wichtiges Element des Governancemodells der EU-Strukturfonds ist die Einbindung regionaler Akteure aus Verwaltung, Wirtschaft, Verbänden und Zivilgesellschaft im Rahmen des Partnerschaftsprinzips. So leisten die Endbegünstigten (Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger) sowie weitere Stakeholder wichtige Beiträge für die Gestaltung und Umsetzung von Politiken und ihrer Rahmenbedingungen (z. B. Verbände).

Mit seiner inhaltlichen Ausrichtung auf die Governance ergänzt dieses Forschungsvorhaben die parallel im Rahmen eines weiteren Dienstleistungsauftrags durchgeführte Evaluation und Wirkungsanalyse der Strukturfondsförderung 2014-2020.

1.2 Aufbau des Gutachtens

Das Gutachten stellt zunächst den aktuellen Stand der Diskussion rund um die Governance der Kohäsionspolitik im Lichte der eigenen Erhebungen vor. Ansatzpunkte für die Governance ergeben sich hinsichtlich der Strategien und Strukturen der Kohäsionspolitik (2. Ausgewählte Elemente der Governance der europäischen Kohäsionspolitik), der Verfahren zur Umsetzung der Kohäsionspolitik besonders mit Blick auf Vereinfachungspotenziale, um weitere Zielgruppen zu erschließen (2.5 Verfahren zur Umsetzung der Kohäsionspolitik) sowie zu neuen Instrumenten, um Transformationsprozesse zu befördern (2.6 Reflektionen weiterer potenzielle Instrumente für die Kohäsionspolitik). Daraus ergeben sich Handlungsoptionen für die Förderperiode 2028-2023, um die Kohäsionspolitik im Sinne einer transformativen Strukturpolitik umzusetzen.

1.3 Methodik

Das Forschungsvorhaben verwendet einen partizipativen Ansatz in Verbindung mit Literatur- und Dokumenten-(Desktop-)Analysen, der sich auf fünf zentrale Analysebausteine stützt:



Abbildung 1: Analysebausteine des Forschungsvorhabens (Quelle: Eigene Darstellung).

Dem partizipativen Ansatz wurden unterschiedliche Diskussionsformate zu ausgewählten Schwerpunkten zugrunde gelegt. Mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltungsbehörden der Länder erfolgten Workshops und Austausche, um die Sicht von Praktikerinnen und Praktiker auf einzelne Sachverhalte zu erfassen. Um die Perspektive weiterer Stakeholder aufzunehmen, wurde eine umfangreiche Online-Konsultation durchgeführt. Ein Expert:innen-Workshop zur Diskussion erster Ergebnisse und Empfehlungen fand im Juni 2024 statt. Dieser trug gleichzeitig validierenden Charakter. Diese Aktivitäten wurden durch eine umfassende Dokumenten- und Literaturliteraturanalyse ergänzt, bei der relevante wissenschaftliche Fachpublikationen, alle relevanten Programmdokumente der unterschiedlichen politischen Ebenen sowie Stellungnahmen und Berichte verschiedener Gremien und Stakeholder analysiert wurden.

Die Analysebausteine wurden genutzt, um Handlungsansätze für die künftige Governance der Strukturfonds abzuleiten und zu validieren. Die Methodik der einzelnen Bausteine wird im Folgenden dargestellt.

Literatur- und Dokumentenanalyse

Die Analyse der relevanten Literatur und Dokumente (desk research) erfolgte in zwei Schritten: Zunächst wurde eine **Literaturanalyse** durchgeführt, um die europäische Debatte zur Zukunft der Kohäsionspolitik zu beleuchten; im Weiteren wurde eine **Dokumentenanalyse** durchgeführt, mit dem Ziel, bestehende Muster und Auffälligkeiten in der Governance der Strukturfonds genauer zu betrachten. Für die Identifikation relevanter Literatur und Dokumente wurde eine systematische Suche durchgeführt. Hierfür wurde anfänglich eine umfassende Schlagwortsuche über Google/Google Scholar vorgenommen sowie im Anschluss alle gängigen Verbreitungskanäle gemonitort, um die zentralen Beiträge der fortlaufenden Expertendebatte zu erfassen. Um die offiziellen Positionen der verschiedenen Akteure herauszuarbeiten, wurden relevante und aktuelle Informationen zur EU-Kohäsionspolitik zusammengetragen, einschließlich zentraler Strategiepapiere und Evaluationen der europäischen und deutschen Akteure. Es wurde dabei auf öffentlich zugängliche Quellen zurückgegriffen. Des Weiteren wurden wissenschaftliche Datenbanken genutzt, um die wissenschaftliche Fachdebatte im Blick zu behalten und gezielte Recherchen zu relevanten Veröffentlichungen durchzuführen.

Für die anschließenden Teilanalysen wurden die Quellen eingegrenzt. Neben einer zeitlichen Eingrenzung, um einen Fokus auf möglichst aktuelle Beiträge zu gewährleisten, wurden vor allem die folgenden Quellentypen beachtet:

- Veröffentlichungen der EU-Organe (Parlament, Rat, Kommission) und weiterer europäischer Institutionen (Ausschuss der Regionen, Europäischer Rechnungshof), zentraler europäischer Verbände und Organisationen, Positionspapiere und einschlägige Referenzquellen aus Deutschland (z.B. Ministerpräsidentenkonferenz, Länder¹, Bundesrat).
- Übergeordnete Dokumente zum EU-Haushalt bzw. den kohäsionspolitischen Mitteln sowie mit Bezug zu anderen Politikbereichen mit (potenziellen) Auswirkungen auf die Regelmäßigkeit der Ausgaben.
- Akademische Literatur, die unmittelbar relevant für die Debatte zur Zukunft der Kohäsionspolitik ist.

Die nachfolgende Tabelle zeigt ausschnittsweise einige zentrale Quellen der laufenden Debatte, die für die Auswertung zu Rate gezogen wurden. Eine vollständige Liste aller konsultierten Quellen findet sich im Literaturverzeichnis.

¹ Die Auswahl der Länder erfolgte nach der Verfügbarkeit ihrer Positionen zum Zeitpunkt der Untersuchung.

Tabelle 1: Zentrale Quellen der europäischen Reformdebatte.

Dokument	Verfasser	Jahr
EU-Positionen		
Die Zukunft der Kohäsionspolitik	Rat der Europäischen Union	2023
Die Zukunft der Strukturfonds nach 2027	Ausschuss der Regionen	2023
The Recovery and Resilience Facility and cohesion policy: towards cohesion policy 2.0	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	2023
Declaration. "The debate on the Future of Cohesion Policy starts now! "	Cohesion Alliance	2022
Brussels Declaration of European Mayors	European Mayors	2024
Achter Kohäsionsbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU	Europäisches Parlament	2023
Neunter Kohäsionsbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU	Europäisches Parlament	2024
Ausgewählte deutsche Positionen		
Stellungnahme der Länder zur Halbzeitrevision des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021- 2027 und zur Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2027	Ministerpräsidentenkonferenz	2023
Eine starke und moderne Kohäsionspolitik ab 2028	Niedersachsen	2023
Kernpositionen Sachsen-Anhalts zur künftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik nach 2027	Sachsen-Anhalt	2023
EU-Regional- und Strukturpolitik für die Förderperiode 2028+. Eckpunkte Bayern	Bayern	2023
Gestaltung der Europäischen Kohäsionspolitik nach 2027 unter besonderer Berücksichtigung der EFRE-Förderung	Baden-Württemberg	2024
Ausgewählte Policy-Debattenbeiträge		
Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy	High-Level Group on the Future of Cohesion Policy	2024
Navigating Stormy Waters: Crises and Cohesion Policy beyond 2027	John Bachtler & Carlos Mendez (EPRC)	2023
The future of EU cohesion policy. The emerging debate	European Parliamentary Research Service	2023

Addressing Cohesion Policy's identity crisis in a changing European Union	Alison Hunter (EPC)	2023
Dokumente zu Unregelmäßigkeiten		
Conflict of interest in EU cohesion and agricultural spending Framework in place but gaps in transparency and detection measures.	Europäischer Rechnungshof	2023
34th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests and the Fight against fraud.	Europäische Kommission	2023
Identifying Patterns of Fraud with EU Funds under Shared Management - Similarities and Differences between Member States.	Europäisches Parlament	2022
Regularity of spending in EU Cohesion policy: Commission discloses annually a minimum estimated level of error that is not final.	Europäischer Rechnungshof	2021
Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben: Es muss gehandelt werden.	Europäischer Rechnungshof	2019

Quelle: Eigene Darstellung (Eine Übersicht aller konsultierten Quellen findet sich im Literaturverzeichnis).

Fallbeispiele

Zur Ergänzung der Literaturanalyse und Vorbereitung der Diskussionstermine mit den Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltungsbehörden der Länder wurden Fallbeispiele entwickelt. Der Fokus der Analysen lag dabei auf Förderansätzen/ Fördermaßnahmen in verschiedenen Themenfeldern, um Good Practice-Ansätze im Hinblick auf die im Gutachten betrachteten Governance-Elemente zu entwickeln oder neue potentielle Ansätze zu illustrieren. Für die Auswahl wurde dabei folgendes Verständnis zugrunde gelegt:

- Orientierung an den Dimensionen einer transformativen Strukturpolitik
- Fallbeispiele können mehr als ein Projekt umfassen und einen größeren Zusammenhang von Projekten in Projekt(öko-)systemen oder einen spezifischen, z.B. regionalen oder thematischen Förderansatz darstellen
- Analytierte Maßnahmen sollen Modell- und Pilotcharakter aufweisen
- Fallbeispiele sollten anschaulich und leicht verständlich kommunizierbar sein

Viele Fallbeispiele wurden für die Austauschtermine mit den Ländervertreterinnen und -vertretern ausgewählt und dort diskutiert. Weitere Beispiele wurden während der Analyse der einzelnen Governance-Elemente ausgearbeitet.

Austausch mit den Verwaltungsbehörden der Länder

In einem strukturierten Dialog wurden mit Vertreterinnen und Vertretern der EFRE-Verwaltungsbehörden der Länder Diskussionstermine zu Herausforderungen und Handlungsbedarfen bei der Governance und Umsetzung der Strukturfonds durchgeführt. Der Austausch diente im Sinne eines Fokusgruppenansatzes der Erfassung der individuellen

Perspektive und Erfahrung von Vertreterinnen und Vertretern der EFRE-Verwaltungsbehörden der 16 Länder, die direkt mit der Umsetzung des Fonds betraut sind. Zudem wurden die im Rahmen des Forschungsauftrages zu entwickelnden Vorschläge für die Gestaltung der Strukturfonds in der Förderperiode 2028-2034 diskutiert und Ideen mit der Praxis abgeglichen.

Diskussionstermine fanden zu folgenden sechs Themenkomplexen statt:

- Wie wirken sich die Neuerungen der Förderperiode 2021-2027 auf die Umsetzung der Strukturfonds und die Steuerung der geförderten Investitionen aus? (12.10.2023)
- Innovationsförderung für eine transformative Strukturpolitik nach 2027 (07.12.2023)
- Klima- und Umweltförderung für eine transformative Strukturpolitik unter dem Politischen Ziel 2 nach 2027: Warum ist der EFRE wichtig? Wie können die aktuellen Herausforderungen und Handlungsbedarfe erfolgreich adressiert werden? (25.01.2024)
- Wirksamkeit regionaler Investitionsstrategien bei der Bewältigung regionaler Transformationsbedarfe in Förderprogrammen (13.03.2024)
- Übertragbarkeit von Elementen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) und dem Just Transition Fund (JTF) (23.04.2024)
- Zielgruppengerechte Ansprache und Reduktion von Zugangshürden (29.05.2024)

Für alle Termine wurden White Paper erstellt und den Teilnehmenden vorab zur Verfügung gestellt. Die White Paper enthielten ausgewählte Hintergrundinformationen, weiterführende Forschungsliteratur, Fallbeispiele und Thesen zu zentralen Themenelementen, um eine gemeinsame Diskussionsgrundlage für alle Teilnehmenden zu schaffen. Die Teilnahme an den Veranstaltungen war freiwillig und richtete sich an alle interessierten Mitarbeitenden der Verwaltungsbehörden. Die Kernelemente der Diskussionstermine wurden in Ergebnispapieren zusammengefasst und anschließend mit den Teilnehmenden geteilt. Dieser Bericht verwertet die zentralen Eindrücke und Schlussfolgerungen des Forschungsteams aus den Diskussionsrunden in Kombination mit der analysierten Literatur und den untersuchten Fallbeispielen. Er erhebt keinen Anspruch an eine vollständige Auswertung der Diskussionen und stellt keine Form der Stellungnahme der Länder oder der beteiligten Bundesinstitutionen dar. Auch die in Kapitel 3 abgeleiteten Handlungsoptionen waren nicht Teil des Austausches mit den Verwaltungsbehörden der Länder.

Stakeholder-Konsultation

Über den unmittelbaren Austausch in den genannten Diskussionsterminen hinaus wurde eine offene Konsultation über einen onlinebasierten Fragebogen durchgeführt. Dies ermöglichte einem großen Kreis interessierter Stakeholder sowie Bürgerinnen und Bürgern, sich in den Konsultationsprozess einzubringen. Die Befragung bot Teilnehmenden die Möglichkeit, ihre Einschätzungen zu Stärken, Schwächen und Verbesserungsmöglichkeiten bei der Ausgestaltung und Umsetzung der Strukturfonds zu äußern.

Die Fragen der Online-Konsultation bauten auf den Ergebnissen der zuvor durchgeführten vergleichenden Analyse der Reformoptionen auf. Die Ergebnisse wurden in einem eigenen Ergebnispapier ausgewertet und analysiert, welches mit den Teilnehmenden der Umfrage sowie

den Verwaltungsbehörden geteilt wurde.² Zudem flossen die Antworten in den weiteren Bewertungsprozess und die Entwicklung und Priorisierung der Handlungsempfehlungen ein.

Die Konsultation wurde online durchgeführt. Sie war frei zugänglich und wurde über die Website des BMWK, mehrere Länder-Websites sowie über verschiedene Social-Media-Kanäle beworben. Der Erhebungszeitraum erstreckte sich vom 2. Februar bis 15. März 2024. Insgesamt liegen der Auswertung 744 vollständige Antworten zugrunde. Die Umfrage ist nicht repräsentativ.

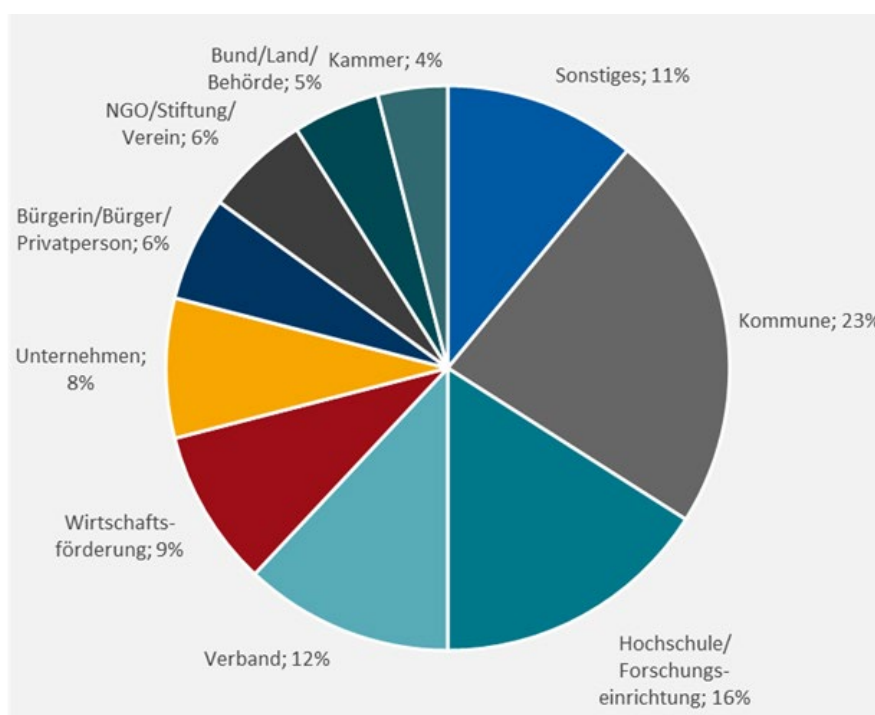


Abbildung 2: Beteiligung an der Konsultation nach Art der Organisation (N=744)
(Quelle:eigene Darstellung).

Der Fragebogen umfasst 20 offene und geschlossene Fragen, die sich über sieben Themenblöcke erstrecken (Allgemeine Angaben zu Ihrer Organisation und/oder Ihrer Person; Schwerpunktsetzung des EFRE in der Förderperiode 2028-2034; Vereinfachung und Effektivität des EFRE; Einbeziehen von Bürgerinnen und Bürgern, Zivilgesellschaft und Stakeholdern; Sichtbarkeit und europäischer Mehrwert; Gebietskulisse; Zusammenwirken und Synergien mit anderen Programmen).

Personen aus allen Ländern beteiligten sich am Fragebogen, wobei die meisten Rückmeldungen aus Nordrhein-Westfalen (insgesamt 107), die wenigsten aus dem Saarland stammen (7 Antworten). Kommunen (23%), Hochschulen/Forschungseinrichtungen (16%) und Verbände (12%) stellen knapp über 50% der Antworten (vgl. Abbildung 2). Bei den Unternehmen (8%) überwiegen die Kleinstunternehmen (1-9 Beschäftigte) und kleine Unternehmen (10-49 Beschäftigte) mit jeweils 32%. Bei den Hochschulen/Forschungseinrichtungen überwiegen

² Das Ergebnispapier der Konsultation kann hier abgerufen werden:
https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Europa/20241016-ergebnispapier-stakeholder-konsultation.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

öffentlich grundfinanzierte Forschungseinrichtungen mit 35%, gefolgt von Universitäten mit 27% und Fachhochschulen mit 22%. 17% der Teilnehmenden sind Mitglieder in einem EFRE-Begleitausschuss, 52% haben schon mindestens einmal einen EFRE-Antrag gestellt.

Expert:innen-Workshop

Um den Zwischenstand der Ergebnisse aus Literaturanalyse, Besprechungsterminen mit den Ländern und der Stakeholder-Konsultation mit einem breiten Kreis aus Expertinnen und Experten aus Praxis, Verwaltung und Wissenschaft zu ermöglichen, fand am 20. Juni 2024 ein Workshop in Berlin statt. Im Mittelpunkt des Workshops standen die folgenden Aspekte:

- Vorstellung der Ergebnisse des Forschungsvorhabens (Literaturanalyse, Länder-Diskussionen, Stakeholder-Konsultation) und Diskussion der entwickelten Handlungsansätze zur Validierung mit den Teilnehmenden
- Diskussion von Handlungsoptionen für die Gestaltung des EFRE in der kommenden Förderperiode mit den Teilnehmenden, besonders im Hinblick auf folgende Fragen:
 - Wie kann die Förderperiode nach 2027 gestaltet werden? Welche inhaltlichen Schwerpunkte der Förderung sollen gesetzt werden (u.a. Fokus auf transformative Strukturpolitik)?
 - Was hat sich bewährt und sollte auch in der künftigen Förderperiode beibehalten werden?
 - Welche neuen Instrumente und Verfahren können eingeführt werden?
 - Welche Rolle können regionenübergreifende und territoriale Ansätze einnehmen?
 - Sollten neue Formen der Zahlungsbedingungen, Meilensteine und Zielwerte genutzt werden?
 - Wo bestehen Ansätze zur Verwaltungsvereinfachung?
 - Worauf sollte in der kommenden Förderperiode verzichtet werden?

Eröffnet wurde der Workshop durch Impulsvorträge von Staatssekretär Sven Giegold (BMWK), Professor John Bachtler (University of Strathclyde und Mitglied der High-Level Group der Europäischen Kommission zur künftigen Ausrichtung der Kohäsionspolitik) sowie von Professor Uwe Schneidewind (Oberbürgermeister der Stadt Wuppertal). Die Teilnehmenden diskutierten im Workshop in unterschiedlichen Formaten Optionen für die Weiterentwicklung folgende Themen:

- Kohäsionspolitik nach 2027 – Wie kann man die Transformation besser unterstützen?
 - Transformative Strukturpolitik und strategische Steuerung der Investitionen
 - Priorisierung
 - Mehrebenen-Governance
- Bessere Ergebnisorientierung durch Verwaltungsvereinfachung
 - Digitalisierung
 - Verfahren und Erfolgskontrollen, u.a. Umgang mit leistungsbasierter Kostenerstattung
 - Vereinfachte Kostenoptionen

- Neue Förderansätze und Verfahren: steuerliche Förderung
- Regionenübergreifende Zusammenarbeit innerhalb Deutschlands und grenzüberschreitend

Am Workshop nahmen mehr als 30 Personen teil. Neben den Expertinnen und Experten aus Praxis (Wirtschaftsförderung, Verbände, Regionalmanagement, Clustermanagement), Verwaltung und Wissenschaft waren darunter auch Vertreterinnen und Vertreter des BMF, BMAS, BMUV und des Bundeskanzleramts sowie der DG Regio und von vier EFRE-Verwaltungsbehörden. Die Ergebnisse wurden in einem eigenen Ergebnispapier aufbereitet. Die Erkenntnisse aus den dargestellten empirischen Elementen wurden genutzt, um Optionen für die weitere Gestaltung der Governance abzuleiten.

1.4 Die Rolle der Governance in der Kohäsionspolitik im Zeitalter der Transformation

Die Debatte auf europäischer Ebene zur Neuausrichtung der Kohäsionspolitik ab 2028 wird intensiv geführt und umfasst vielfältige Bereiche, in welchen aus Sicht der verschiedenen Akteure Reformen oder verstärkter Handlungsbedarf erforderlich sind.

Die Europäische Kommission hat im Januar 2023 eine hochrangig besetzte Gruppe von Expertinnen und Experten (High-Level Group) eingesetzt. Diese High-Level Group hat im Februar 2024 Empfehlungen zur zukünftigen Ausrichtung der Kohäsionspolitik vorgelegt. In ihren einleitenden Bemerkungen zum ersten Treffen der Gruppe im Januar 2023 erklärte EU-Kommissarin Elisa Ferreira, dass in der Debatte nicht nur zu diskutieren sei: „Is Cohesion policy a redistributive policy or a growth policy? Or both?“. Es gehe auch darum, Wege zu finden, mit Hilfe der zukünftigen Kohäsionspolitik „continuously evolving EU priorities as well as related growing territorial needs“ zusammenzuführen und z.B. bessere Synergien mit anderen Programmen zu schaffen. Für die High-Level Group spielt damit die Governance der zukünftigen Kohäsionspolitik eine entscheidende Rolle als Schlüssel für eine effektive und effiziente Umsetzung der Instrumente zur Realisierung der politischen Ziele der Union.

Zusammenfassend lässt sich aus den bisherigen Diskussionen die Notwendigkeit ableiten, den Regionen einen größeren Freiraum für differenziertere bzw. individuellere Entwicklungsstrategien einzuräumen. Auf das Engste damit verbunden ist die Verfügbarkeit leistungsfähiger Institutionen (nicht nur, aber insbesondere auf lokaler Ebene), die in einer verbesserten Mehrebenen-Governance interagieren. Beide komplementären Maßnahmenbündel schaffen die Voraussetzungen für eine bessere räumliche Aufteilung bei der Gestaltung der Twin Transition.

Auch über die High-Level Group hinaus diskutieren wissenschaftliche Arbeiten und Papiere unterschiedlicher Stakeholder-Gruppen Reformoptionen und -szenarien für die Kohäsionspolitik nach 2027. Im Zentrum stehen dabei insbesondere Fragen der Governance und hier vor allem die grundsätzliche Fonds-Architektur (einheitlicher Rechtsrahmen vs. „Modell DachVO (Dachverordnung) und fondsspezifische Verordnungen“), das Management der Interventionen (shared management vs. direct management), die Vereinfachung und Flexibilisierung der Förderbedingungen, die strategische Steuerung der Förderung z. B. durch eine Konditionalität der Zahlungen (payment by results vs. payment based in costs), Transparenz und Risikomanagement

und die Frage der Entscheidungskompetenzen bei der Programmplanung und -umsetzung auf den verschiedenen Ebenen des Mehrebenensystems.

Unmittelbar verbunden damit ist der benötigte Bedarf angemessener administrativer Kapazitäten, um die angestrebten Zielsetzungen der Kohäsionspolitik zu realisieren.³ Gerade letztere Debatte wird dabei von Vergleichen mit Erfahrungen in der Umsetzung anderer EU-Interventionen wie der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie der möglichen Einführung eines Europäischen Souveränitätsfonds geprägt.

In der Förderperiode 2021-2027 wurden bereits 80 rechtliche Vereinfachungsmaßnahmen in unterschiedlichen Governance-Bereichen eingeführt. Welche Wirkungen diese Maßnahmen gezeitigt haben, kann zum derzeitigen Zeitpunkt aufgrund noch ausstehender Analysen nicht beurteilt werden. Fest steht jedoch, dass dieser Katalog weiterzuentwickeln ist, um die sich bereits heute abzeichnenden Anforderungen an die Kohäsionspolitik effizient und effektiv umzusetzen zu können. Beispielhaft für diese Veränderungen sei hier auf die vermutlich höhere Bedeutung der Direktionalität von Förderungen (zielgerichteter Ausrichtung) verwiesen, die - nicht nur - im Zusammenhang mit dem an Bedeutung gewinnenden Missionengedanken steht. Der Missionengedanke bezieht sich in der Forschungs- und Innovationspolitik auf zielgerichtete, gesellschaftlich relevante Forschungs- und Innovationsinitiativen, die darauf abzielen, komplexe Herausforderungen zu bewältigen. Diese Missionen sind häufig groß angelegt und interdisziplinär, sodass sie verschiedene Akteure aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Gesellschaft einbeziehen. Der Begriff "Mission" wurde insbesondere durch das EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation "Horizont Europa" geprägt.⁴ Dies hat Auswirkungen auf die Planung von zukünftigen Investitionsstrategien und Operationellen Programmen (OP). So geht damit einher, dass in Zukunft Prioritäten noch stärker im Dialog mit den regionalen Stakeholdern gesetzt werden müssen. Deutschland wird gerade von dieser Anforderung in besonderem Maße betroffen sein, vor allem wenn es zu einer geringeren Zuweisung von Finanzmitteln kommen sollte. Im Folgenden werden anhand von Beispielen weitere wichtige Entwicklungen skizziert, die Einfluss haben werden.

Ein Bereich, dem in Zukunft seitens der Europäischen Kommission noch mehr Bedeutung beigemessen wird, sind Synergien zwischen ihren Förderprogrammen, insbesondere zwischen Horizont Europa und den Strukturfonds. Ziel ist hier, durch gezielte Programmverzahnungen Voraussetzungen dafür zu schaffen, verstärkt jeweils regionale Akteure in Horizont-Europa-Projekte zu integrieren, den Transfer von Forschungsergebnissen vor Ort zu verstärken und damit Innovationszentren für die wirtschaftliche Entwicklung in der Region auszubilden. Das bereits existierende Instrumentenset zur Herstellung von Synergien wird bisher wenig genutzt, allerdings werden zunehmend Erfahrungen mit der Umsetzung gesammelt. Damit Synergien in Zukunft besser genutzt werden können, ist ihre Governance der zentrale Schlüssel.

³ ZEW (2024): The Future of EU Cohesion, S. 188.

⁴ [Missionen – ein neuer Ansatz im EU-Rahmenprogramm - BMBF Horizont Europa \(horizont-europa.de\)](https://www.horizont-europa.de/missionen).

Mit der ARF und dem JTF wurden neue Governance-Elemente wie die leistungsorientierte Erstattung eingeführt, die für die weitere Gestaltung der Kohäsionspolitik ebenfalls betrachtet werden können.

Die vorstehende Beschreibung verdeutlicht den Facettenreichtum der Debatte um die Zukunft der Kohäsionspolitik. Mit ihr sind unterschiedliche Positionen und Interessen der beteiligten Akteure verbunden, die durch den partizipativen Ansatz des Forschungsvorhabens zusammengeführt und in Handlungsempfehlungen übersetzt wurden. Zusammenfassend kommen damit der Governance im Zeitalter der Transformation neue Aufgaben zu und wird ihre Rolle auch im Lichte von sich zum Teil schnell verändernden Rahmenbedingungen und multipler Akteure neu zu überdenken sein.

1.5 Transformative Strukturpolitik als Ansatz der Kohäsionspolitik

Transformative Strukturpolitik ist ein Konzept, das darauf abzielt, tiefgreifende und langfristige Veränderungen in der Wirtschafts- und Sozialstruktur einer Region oder eines Landes herbeizuführen. Eine transformative Strukturpolitik unterscheidet sich dabei von „klassischer Strukturpolitik“ (Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur) und „innovationsorientierter Strukturpolitik“ (Stärkung von Technologiefeldern und Clusterstrukturen), indem sie sich am Umbau einer global wettbewerbsfähigen Wirtschaft vom linearen zum zirkulären Wirtschaften und zur Klimaneutralität orientiert.⁵ Dabei werden alle Facetten von Transformation adressiert: Digitalisierung und grüne Transformation, aber auch demografische Veränderungen und die Entwicklung ländlicher Räume. Dieses Forschungsvorhaben hat für die weiteren Analysen folgendes Verständnis einer „transformativen Strukturpolitik“ entwickelt, das die maßgebliche Grundlage der folgenden Analysen und der entwickelten Handlungsoptionen ist:

I. Grundsätzliche Ausrichtung „Transformativer Strukturpolitik“

- Sie fußt auf „klassischer Strukturpolitik“ (Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur) und „innovationsorientierter Strukturpolitik“ (Stärkung von Technologiefeldern und Clusterstrukturen).
- Sie stellt die Herausforderungen der Twin Transition für Wirtschaft und Gesellschaft in den Vordergrund: Dies umfasst zum einen die grüne Transformation mit Themen wie der Dekarbonisierung von Wirtschaft und Energiesystem, der Kreislaufwirtschaft, der Biodiversität und der Klimaanpassung. Zentrale Ziele sind hier die Transformation vom linearen zum zirkulären Wirtschaften und Klimaneutralität. Gleichmaßen sollen die digitale

⁵ Vgl. zur Diskussion über das Konzept z. B. Umweltbundesamt (2024): Weiterentwicklung der regionalen Strukturpolitik in Deutschland zu einer ökologisch nachhaltigen, vorausschauenden und transformativen Strukturpolitik. Konzeptionelle Überlegungen und Rat für Nachhaltige Entwicklung (2023), https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2023/05/2023_05_15_RNE_Stellungnahme_Zirkulaeres_Wirtschaften_nachhaltige_Transformation.pdf.

Transformation, nicht zuletzt durch die zu erwartenden Entwicklungen rund um Künstliche Intelligenz, sowie die demographische Transformation adressiert werden.

- Sie muss ansetzen an den Wachstums- und Entwicklungspotenzialen einer Region. Dabei ist zwischen urbanen und ländlichen Räumen zu unterscheiden.
- Sie muss fair und sozial ausgestaltet werden und sich an den Bedürfnissen der Menschen orientieren. Dabei ist auch dem Gedanken einer „just transition“ im Sinne der Berücksichtigung möglicher negativer sozialer und ökonomischer Folgen der Transformation Rechnung zu tragen. Damit trägt sie auch zur Akzeptanz des demokratischen Systems bei.
- Sie muss antizipativ wirken, damit frühzeitig Veränderungen in Wertschöpfungsketten erkennbar sind, die sich negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen auswirken können. Dazu benötigt sie Foresight-Kapazitäten.⁶

II. Projekt(öko-)systeme und Akteure „Transformativer Strukturpolitik“

- Es gilt, Forschung und Entwicklung, Investitionen in Wirtschaft und Infrastruktur aufeinander abgestimmt zu fördern, um die Transformationsziele effektiv und effizient zu erreichen.
- Es sollten nicht nur solitäre Projekte, sondern gezielt Ökosysteme von Projekten gefördert werden. Diese beruhen idealerweise auf einer gemeinsamen Strategie der regionalen bzw. lokalen Akteure. Zudem sind sie nicht sektoral, sondern „cross-sektoral“ und branchenübergreifend ausgerichtet. Diese Aspekte sind bei der Entwicklung und Auswahl zu fördernder Projekte zu berücksichtigen.
- Geeignete Akteure auf regionaler und lokaler Ebene sind einzubinden. Dies trägt dazu bei, bestehende Silos bzw. tradierte Entwicklungspfade, die häufig einer Transformation entgegenstehen, aufzubrechen und neue Vernetzungen von Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu schaffen. Dabei sind drei Ebenen zu unterscheiden:
 - Programmplanung,
 - Förderprojektenwicklung und
 - Förderprojektumsetzung.

III. Flexibilität und Instrumente „Transformativer Strukturpolitik“

- Sie muss flexibel im Sinne eines schnell lernenden Systems auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren können.

⁶ Foresight-Kapazität beschreibt die Fähigkeit der verantwortlichen Institutionen, zukünftige Entwicklungen und Herausforderungen systematisch vorauszusehen und in die strategische Planung einzubeziehen. Diese Fähigkeit hilft den Akteuren, die für die Steuerung und Umsetzung der Kohäsionspolitik verantwortlich sind, frühzeitig Trends, Szenarien und Risiken zu antizipieren und in ihre Prozesse und Maßnahmen zu integrieren. Siehe auch European Committee of the Regions (2024): Embracing uncertainty. Harnessing strategic foresight for regional and local progress. Verfügbar unter: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d28f53cd-26d6-11ef-a195-01aa75ed71a1/language-en> as well as <https://www.espas.eu/> and https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight_en

- Sie unterstützt die Anpassungsfähigkeit und Resilienz von Regionen in lernenden Systemen.
- Sie muss eine breite Umsetzung über unterschiedliche Instrumente realisieren. Dabei sind Synergien zwischen Programmen direkter und geteilter EU-Mittelverwaltung sowie mit der Bundes- und Landesebene zu realisieren.

2. Ausgewählte Elemente der Governance der europäischen Kohäsionspolitik



Das Forschungsvorhaben betrachtete Governance-Elemente auf der Ebene der regionalen Strategien und Zielsetzungen sowie zu weiteren Aspekten des raumbezogenen Ansatzes, der regionenübergreifenden Zusammenarbeit und der Umsetzung der Kohäsionspolitik über effiziente Verfahren und neue Instrumente.

2.1 Strategien der Kohäsionspolitik

Die Kohäsionspolitik der EU spielt eine entscheidende Rolle bei der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zwischen den Mitgliedstaaten, indem sie Investitionen und Maßnahmen unterstützt, die darauf abzielen, regionale Ungleichheiten zu verringern und eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten. Mit der Vertiefung des EU-Binnenmarktes, des sich intensivierenden globalen Wettbewerbsdrucks sowie den großen sozio-ökonomischen Transformationsherausforderungen (grüne, digitale, demografische Transformation), hat seit der Jahrtausendwende auch die Notwendigkeit stetig zugenommen, die Implementierung der Kohäsionspolitik mit umfassenden regionalen Strategieprozessen zu unterlegen. Mit der wachsenden Zahl von politischen Prioritäten, denen die Kohäsionspolitik gerecht werden soll, erhöhten sich auch die Anforderungen bezüglich der Strategieentwicklung und -umsetzung und damit an die Strategiekompetenz der an der Umsetzung beteiligten Akteure. Strategien sollen grundsätzlich sicherstellen, dass die vorhandenen Mittel möglichst zielgerichtet eingesetzt werden. Sie sollen die Überlegungen, die hinter der Priorisierung des einen Ziels über das andere oder der Förderung des einen Projekts über das andere, nachvollziehbar machen. Ein guter Strategieentwicklungsprozess trägt daher sowohl zu einer effektiven als auch einer transparenten Implementierung der Kohäsionspolitik bei.

Während die Kohäsionspolitik ursprünglich vor allem Ausgleichszahlungen für die wirtschaftlich weniger stark vom EU-Binnenmarkt profitierenden Regionen leistete und Regionen im industriellen Umbruch bei Strukturwandel und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unterstützte, kamen im Laufe der Zeit immer mehr Ziele hinzu, welche die strategischen Anforderungen an eine umfassende Programmplanung erhöhten. Motiviert durch die Lissabon-Strategie rückte in den 2000er Jahren das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit stärker in den Vordergrund. Entsprechend waren ab 2007 nicht mehr nur ökonomisch schwächere, sondern alle Regionen berechtigt, Kohäsionsmittel zu erhalten, um die Wettbewerbsfähigkeit gemäß dem damals neuen Ziel 2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ zu steigern. Zuvor waren die Kohäsionsmittel prinzipiell für Regionen reserviert, deren BIP pro Kopf weniger als 75% des EU-weiten Durchschnitts betrug. Diese Anpassung stellte zum einen sicher, dass mit der Beitrittschwelle von 2004 nicht plötzlich unterentwickelte Regionen in bisherigen Mitgliedstaaten von der kohäsionspolitischen Förderung ausgeschlossen würden. Zum anderen wurde die Kohäsionspolitik so im Einklang mit den neuen Schwerpunktsetzung infolge der Lissabon-Strategie zu einem EU-weiten Policy-Rahmen für regionale Wettbewerbsfähigkeit.

Für die Förderperiode 2014-2020 erhöhte sich die Zahl der thematischen Ziele von drei auf elf, womit eine stärkere thematische Ausdifferenzierung einherging. Diese wurden für die Förderperiode 2021-2027 auf fünf politische Prioritäten konsolidiert und die übergreifenden Zielsetzungen der grünen und digitalen Transformation sowie der sozioökonomischen Resilienz als Flaggschiff-Prioritäten der Europäischen Kommission geben der Zielgerichtetheit der Kohäsionspolitik ein noch stärkeres politisches Gewicht.

Der Ausdifferenzierung der Zielsetzungen und der verstärkten Ausrichtung auf regionale Wettbewerbsfähigkeit wurde auch auf Governance-Ebene Rechnung getragen. Seit der Förderperiode 2014-2020 müssen als „Regionale Innovationsstrategien zur intelligenten Spezialisierung“ (RIS3) bezeichnete Innovationsstrategien als „Ex-ante-Konditionalität“ der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds von den Mitgliedsstaaten und den Regionen ausgearbeitet werden – abhängig davon, auf welcher Ebene die kohäsionspolitischen Programme mit Innovationsbezug angesiedelt sind. In Deutschland hat diese Konditionalität einen starken Impuls zur Modernisierung der Innovationspolitiken in den Ländern mit sich gebracht und ihre strategische Verankerung verstärkt, wenngleich insbesondere anfangs gewisse Redundanzen zu den bestehenden Innovationsstrategien der Länder aufgetreten waren. Auf europäischer Ebene betont die Europäische Kommission, dass „Strategien für intelligente Spezialisierung die wichtigste Methode der EU zur Stärkung nationaler und regionaler Innovationssysteme“ sind.⁷

Seit der Förderperiode 2021-2027 werden die „Ex-ante-Konditionalitäten“ der vorherigen Förderperiode als eine der „grundlegenden Voraussetzungen“ bezeichnet. Ihre Anzahl wurde reduziert, dafür werden sie laufend während der gesamten Förderperiode angewendet. Dadurch soll das Prinzip gestärkt werden, dass Kohäsionsmittel nur beansprucht werden können, wenn die grundlegenden Voraussetzungen für ihre ordnungsgemäße Verwendung gegeben sind. Hierbei steht nicht mehr die Identifizierung von (neuen) Spezialisierungsfeldern im Mittelpunkt, sondern die Weiterentwicklung bestehender Schwerpunktsetzungen und Instrumente sowie v.a. die Verstärkung der „unternehmerischen Entdeckungsprozesse“ und Governance-Strukturen zur Implementierung der RIS3 im gesamten Zeitraum der Förderperiode.⁸

Die regionalen Innovationsstrategien der intelligenten Spezialisierung

Die regionalen Innovationsstrategien der intelligenten Spezialisierung bieten das bislang elaborierteste strategische Instrumentarium innerhalb der Kohäsionspolitik und über sie hinaus. Das Ziel der RIS3 ist eine längerfristige und unverwechselbare Positionierung im Wettbewerb der Regionen. Die ursprüngliche Idee war, dass es sich für Regionen stärker auszahlt, auf ihre inhärenten Stärken als auf technologische Trendthemen zu setzen.

⁷ Europäische Kommission (2022): Mitteilung – Eine neue europäische Innovationsagenda. COM(2022) 332 final.

⁸ Prognos (2020). Studie zur intelligenten Spezialisierung in Deutschland. Finaler Bericht. Im Auftrag der GD REGIO. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/smart_spec_germany_de.pdf (letzter Zugriff: 08.08.2024).

Zu überprüfen ist, ob RIS3 lediglich bestehende Schwerpunkte verstärken oder auch Transformationsprozesse anleiten können.

Es besteht ein Unterschied in der Grundausrichtung. Zum einen sind RIS3 zunächst als ergebnisoffene, bottom-up entwickelte Strategien konzipiert worden. Ihre Grundidee steht also zunächst in einem gewissen Widerspruch zu zielgerichteten Strategien, wie Transformationsstrategien, die auf regionenübergreifende Transformationsherausforderungen wie Nachhaltigkeit oder Digitalisierung ausgerichtet sind.⁹ Es stellt sich also die Frage, inwieweit Transformationsziele standardmäßig in die RIS3 einfließen können, ohne deren ergebnisoffenen Ansatz zu untergraben.

Der Schöpfer des RIS3-Konzepts Dominique Foray argumentiert in einem gemeinsam mit der Prognos AG verfassten Policy Brief, dass sich intelligente Spezialisierung und Transformationsstrategien nicht ausschließen müssen.¹⁰ Vielmehr war die Verbindung von top-down Planungselementen und bottom-up Beteiligungselementen von Anfang an im RIS3-Konzept angelegt. Entscheidend sei die Prozesssteuerung zwischen Richtungsvorgaben („Direktionalität“) und Stakeholder-Beteiligungsprozessen bei der Entwicklung von Transformations-Roadmaps mithilfe des unternehmerischen Entdeckungsprozesses. Eine gelungene RIS3-Priorisierung verbindet daher einen oder mehrere Sektoren mit einem Transformationsziel. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass diese Verknüpfung in der Praxis bereits stattfindet – fast 70% der Prioritätsfelder in den europaweiten RIS3 wiesen eine Verbindung mit der grünen und digitalen Transformation auf.¹¹

RIS3 können also noch expliziter um Transformationsthemen erweitert werden, um diese mit den Maßnahmen zu den Politischen Zielen des EFRE zu verbinden. Es kommt dabei auf den Prozess an. Hierfür bieten sich regionale Foresight-Workshops zur Antizipation und Spezifizierung der Transformationsthemen und daraus abgeleiteten Maßnahmenentwicklungen oder auch Missionsdialoge an. Separate regionale Transformationsstrategien sind hierfür nicht erforderlich. Die Bewältigung der aktuellen Transformationsherausforderungen erfordert vermehrt auch die Anwendung bestehender technologischer Lösungen. Die Innovationsstrategien sollten aus Sicht dieses Forschungsvorhabens daher auf Ebene der Länder um konkrete, ressortübergreifende Investitionspläne (über den EFRE hinaus) ergänzt und die RIS3 im Kontext der industriepolitischen Ziele formuliert werden.

⁹ Siehe hierzu auch Cappellano, Francesco; Francesco Molica; Teemu Makkonen (2023): Missions and Cohesion Policy: Living separate or dancing together? JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No 02/2023. Verfügbar unter: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133366>.

¹⁰ Prognos & Foray, D. (2023). The potential of smart specialisation for driving structural transformation and transition at the regional level. Prognos Policy Brief. Verfügbar unter: <https://www.prognos.com/de/projekt/potential-intelligenter-spezialisierungsstrategien> (letzter Zugriff: 12.08.2024).

¹¹ Prognos & CSIL (2022). Analysis of key parameters of Smart Specialisation Strategies (S3). Final Report. Im Auftrag der GD REGIO. Verfügbar unter: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3026007b-8be2-11ed-999b-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search> (letzter Zugriff: 12.08.2024).

Der Prozess zur Entwicklung und Umsetzung der RIS3 sollte hierbei in der gelebten Praxis mehr Bedeutung als bisher bekommen und unter Einbeziehung der relevanten Akteure in den Ländern – also auch regionaler, kommunaler Akteure – in einem partizipativeren Prozess erfolgen, so wie in den grundlegenden Voraussetzungen der EU gefordert. Unterstützt werden könnte dies durch verschiedene Beteiligungsformate mit regionalen Stakeholdern wie „Innovationsforen“.

Hierzu bedarf es insbesondere in größeren Ländern geeignete Steuerungsstrukturen wie z.B. Innovationsagenturen, die das Innovationsökosystem sektorübergreifend orchestriert.

Kohäsionspolitische Programme als Plattformen strategischer Integration

Die kohäsionspolitischen Programme wirken als Plattformen der Strategieentwicklung und -koordination, die weit über die innovationspolitischen RIS3 hinausgehen. In ihnen werden die bestehenden Strategien aus den unterschiedlichen Themenfeldern umfassend berücksichtigt und zusammengeführt. Im Dialog mit den Verwaltungsbehörden der Länder zeigte sich, dass die Kohäsionspolitik auf diese Weise auch die interministerielle Abstimmung und interdisziplinäre Ansätze fördert. Ein exemplarischer Blick in die OPs der Länder in den Politischen Zielen 1 und 2 zeigt die Vielfalt der Strategielandschaft, die dort berücksichtigt, koordiniert und zusammengeführt wird.

Die jeweilige Landesinnovationsstrategie ist beispielsweise in der Regel als integrative Strategie angelegt, die weitere Landes-, Bundes- und EU-Strategien mit Innovationsbezug berücksichtigt. Diese umfassen etwa industriepolitische Strategien, Digitalisierungsstrategien, Strategien der Gründungsförderung, Mittelstandsstrategien, Nachhaltigkeitsstrategien oder Umweltwirtschaftsstrategien. Dazu kommen innovationsspezifische Strategien für den Wissens- und Technologietransfer, Cluster und Hochtechnologieförderung. Die regionalen Innovationsstrategien – unterstützt durch den RIS3-Prozess – greifen die verschiedenen Elemente auf und bilden einen gemeinsamen Rahmen.

Auch im Bereich Klimaschutz, Energie und Resilienz kommen Strategien verschiedener Ebenen zusammen. Auf EU-Ebene spielen der Green Deal als die Wachstumsstrategie der EU, aber auch etwa die Bioökonomiestrategie eine Rolle für die Länder-OPs. Daneben gibt es relevante nationale Strategien wie der nationale Energie- und Klimaschutzplan, die Anpassungsstrategie an den Klimawandel oder die nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen. Ergänzt werden diese schließlich von einer Reihe länderspezifischer Strategien zu den Themen Klimaschutz, Nachhaltigkeit, Bioökonomie, Umweltwirtschaft, aber auch etwa zum Hochwasserschutz. Darüber hinaus sind die OPs verknüpft mit Interreg-Programmen und makroregionalen Strategien, welche die grenzübergreifende strategische Kooperation zwischen den europäischen Regionen sicherstellen. Auch Bezüge zu Außenwirtschafts- bzw. Internationalisierungsstrategien der Länder werden im OP hergestellt.

Angesichts der Vielschichtigkeit dieser Koordinationsaufgabe ist insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern kritisch.¹² In den Diskussionen mit den

¹² Gebert, Maik et al. (2024): Die Ausrichtung von Innovationspolitik auf Landesebene. Analyse und Einordnung der RIS3 der Länder. Stifterverband. Verfügbar unter: <https://media.stifterverband.org/innovationspolitik-auf-landesebene> (letzter Zugriff: 13.08.2024).

Verwaltungsbehörden wurde dies als grundsätzlich gut bewertet, wobei die Einschätzung geäußert wurde, dass sich die Koordinationsbedarfe in Zukunft noch erhöhen werden. Insbesondere die Umsetzung strategischer Großprojekte mit hohem Investitionsumfang kann aus Sicht der Stakeholder nur in enger Zusammenarbeit gelingen. Im Dialog mit den Ländern wurde betont, dass eine bessere Koordinierung nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern auch zwischen den Ländern selbst erforderlich sei. Durch die Koordinierung von Fördermaßnahmen über Ländergrenzen hinweg können zusammenhängende Wirtschaftsräume zielgerichtet gefördert oder grenzüberschreitende Problematiken des Klimaschutzes effektiv angegangen werden. Für zusätzlichen Koordinationssaufgaben werden jedoch auch entsprechende administrative Kapazitäten notwendig.

Regionale Strategiefähigkeit ausbauen

Die RIS3 haben sich als strategischer Wegweiser für die Länder und ihre Regionen bewiesen, aber ihre Bedeutung muss weiter gestärkt und eine „Verwässerung“ durch neue, ähnliche aber doch anders benannte Konzepte vermieden werden. Dies deutet sich durch die Einführung von Konzepten wie den Partnerships for Regional Innovation oder Regional Innovation Valleys an. Stattdessen ist hier eine sinnvolle strategische Zusammenführung vonnöten, um Synergiepotenziale zu heben. Darüber hinaus können die RIS3 für die Strategieentwicklung in anderen kohäsionspolitischen Feldern jenseits der Innovationspolitik (Politisches Ziel 1) eingesetzt bzw. um diese erweitert werden – insbesondere im Kontext der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) oder aber der Entwicklung von innovativen Lösungen zur Bewältigung der grünen und/oder digitalen Transformation. Die Fähigkeit zur Strategieentwicklung und -umsetzung hängt nicht zuletzt an den Kapazitäten der Verwaltung und weiterer involvierter Akteure. Die stärkere Zielausrichtung der Kohäsionspolitik kann nur zum Erfolg führen, wenn es in der Breite auch das entsprechende Personal gibt, um sie umzusetzen. Untersuchungen zeigen, dass öffentliche Investitionen nur dann ihre Wirkung entfalten können, wenn sie von einer befähigten Verwaltung implementiert werden.¹³ Dementsprechend wird der Verbesserung der Qualität von Governance und Institutionen sowie der administrativen Kapazitäten sowohl im High-Level Report on Cohesion Policy¹⁴ als auch im Letta-Report¹⁵ ein hoher Stellenwert beigemessen.

¹³ Rodríguez-Pose, Andrés; Garcilazo, Jose Enrique (2015): Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions, *Regional Studies* 49:8. Verfügbar unter: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2015.1007933> (letzter Zugriff: 13.08.2024).

¹⁴ High-Level Group on the Future of Cohesion Policy (2024): Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy. Verfügbar unter: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c6e97287-cee3-11ee-b9d9-01aa75ed71a1/language-en> (letzter Zugriff: 13.08.2024).

¹⁵ Letta, Enrico (2024): Much more than a market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens. Verfügbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf> (letzter Zugriff: 13.08.2024).

Der zuletzt erschienene Draghi-Report¹⁶ betont die Notwendigkeit, alle europäischen Regionen darin zu befähigen, erfolgreich von den Wachstumspotentialen des EU-Binnenmarktes zu profitieren.

Dazu sollten alle Regionen in die Lage versetzt werden, ihre strategische Position in den Wachstumsbranchen der Zukunft zu finden. Die Kohäsionspolitik geht diese Aufgabe durch die RIS3 bereits gezielt an. Ein verstärkter Fokus sollte jedoch auf interregionalen Kooperationen und Koinvestitionen gelegt werden, um die nötige finanzielle Masse zu erreichen und die über den Binnenmarkt und Grenzen hinweg verteilten strategischen Stärken zu verknüpfen. Strategiefähigkeit muss immer auch Kooperationsfähigkeit heißen. So werden nicht nur einzelne Regionen wettbewerbsfähiger, sondern die EU insgesamt. Insofern bilden die thematischen Schwerpunkte der RIS3 bereits heute in einer übergreifenden Perspektive die gebündelten Schwerpunkte und Stärkefelder der EU ab. Am Ende kann die Fähigkeit zu strategischer Kooperation auch der Bewältigung grenzüberschreitender Herausforderungen dienen und den Rahmen für ebenenübergreifende Policy-Koordination liefern. Die Stärkung strategischer Kapazitäten in den Regionen durch die Kohäsionspolitik bildet hierfür das Fundament.

2.2 Zielsetzungen für die Twin Transition der EU

Die Europäische Kommission lenkt die EFRE-Mittel über Vorgaben für eine sogenannte „thematische Konzentration“ auf bestimmte Themen, denen sie eine besondere Bedeutung zumisst. Dieses Instrument wurde bereits in der Förderperiode 2014-2020 angewendet. Für die Förderperiode 2021-2027 haben sich jedoch Veränderungen hinsichtlich der Quotierungen für die einzelnen Themen ergeben.

Gemäß Art. 4 Abs. 6 der EFRE-Verordnung wird für 2021-2027 eine separate Quotierung für das PZ 1 und das PZ 2 jeweils für die drei Regionenkategorien stärker entwickelte Regionen (SER), Übergangsregionen (ÜR) und weniger entwickelte Regionen (WER) festgelegt. Dabei stehen einerseits das Thema „intelligenteres Europa“ unter dem PZ 1 (ehemals Thematisches Ziel 1-4) sowie andererseits eine Mindestquote für ein „grüneres, CO₂-armes Europa“ unter dem PZ 2 (ehemals Thematisches Ziel 4) im Vordergrund. Wie auch in der Förderperiode 2014-2020 binden die Quotierungen mit zunehmender Entwicklungsstärke der Regionen einen höheren Anteil der EFRE-Mittel. Insgesamt wurde jedoch 2021-2027 der Anteil der EFRE-Mittel, die einer Quotierung unterliegen, für alle Regionenkategorien erhöht: Für SER von 80% auf 85%, für ÜR von 60% auf 70% und für WER von 50% auf 55%. Somit ist der finanzielle Gestaltungsspielraum für Förderungen außerhalb der Themen Innovation, Wettbewerbsfähigkeit sowie Klima- und Umweltschutz 2021-2027 geringer geworden.

Eine weitere Veränderung im Vergleich der Förderperioden ist zudem die Erhöhung und Vereinheitlichung der Quotierung für das PZ 2 unabhängig von der Regionenkategorie. Während

¹⁶ Draghi, Mario (2024): The future of European competitiveness. Verfügbar unter: https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en (letzter Zugriff: 21.10.2024).

2014-2020 die Quote für das Teilziel (TZ) 4 zwischen 12% für WER, 15% für ÜR und 20% für SER variierte, wurde für 2021-2027 unabhängig von der Regionenkategorie eine einheitliche Quote von mindestens 30% der EFRE-Mittel für das PZ 2 vorgegeben. Mit Blick auf die Erhöhung der Quote bleibt jedoch zu beachten, dass 2021-2027 das PZ 2 thematisch breiter aufgestellt ist und auch den Bereich des Umweltschutzes mit abdeckt, während 2014-2020 das TZ 4 lediglich den Bereich des Klimaschutzes beinhaltete.

Tabelle 2: Quotierungen für die thematische Konzentration nach Thematisches Ziel (TZ)/Politisches (PZ) und Regionenkategorien

	2014-2020	2021-2027
Stärker entwickelte Regionen (SER)	TZ 1-4: 80% TZ 4: 20%	PZ 1+2: 85% PZ 2: 30%
Übergangsregionen (ÜR)	TZ 1-4: 60% TZ 4: 15%	PZ 1: 40% PZ 2: 30%
Weniger entwickelte Regionen (WER)	TZ 1-4: 50% TZ 4: 12%	PZ 1: 25% PZ 2: 30%

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage Art. 4 Abs. 1 der EFRE-Verordnung 2014-2020¹⁷ und Art. 4 Abs. 6 der EFRE-Verordnung 2021-2027.

Auch für das Thema Stadtentwicklung gibt es eine Quotierung auf Ebene der Mitgliedstaaten: Während 2014-2020 mindestens 5% der EFRE-Mittel eines Mitgliedstaates für nachhaltige Stadtentwicklung einzusetzen waren, wurde die Vorgabe für 2021-2027 gemäß Art. 11 Abs. 2 der EFRE-Verordnung auf 8% erhöht.

Die PZ „ein stärker vernetztes Europa – Mobilität und regionale IKT-Konnektivität (PZ 3)“, „Ein sozialeres Europa – Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte (PZ 4)“ sowie „Ein bürgernäheres Europa – nachhaltige und integrierte Entwicklung von städtischen, ländlichen und Küstengegenden durch lokale Initiativen (PZ 5)“ wurden nicht vertieft untersucht, der Fokus liegt auf PZ 1 und PZ 2 wegen ihrer Bedeutung für die Twin Transition und der Förderschwerpunkte in Deutschland.

Inhaltliche Schwerpunkte mit Blick auf Transformation

Die deutschen Regionen sehen sich mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert, die im Zuge der digitalen und grünen Transformation, der sogenannten Twin Transition, auf sie zukommen. Dabei sind die Regionen unterschiedlich gut auf die auf sie zukommenden Änderungen vorbereitet bzw. unterschiedlich stark von diesen betroffen. Die Herausforderung ist jedoch für alle Regionen gleich: Die unterschiedlichen Transformationsfelder und insbesondere die Gleichzeitigkeit des notwendigen Wandels bringen umfassende Anpassungsanforderungen mit sich. Während einige Transformationspfade recht eindeutig herausgearbeitet sind, wie

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006.

beispielsweise der der Klimaneutralität, interagieren Transformationsthemen häufig miteinander und werden durch Innovationszyklen beeinflusst. So werden beispielsweise durch die voranschreitende Digitalisierung (die schon Transformationsthema an sich ist) die anderen Transformationspfade beschleunigt. Neben der Dekarbonisierung und der Digitalisierung stellen Demografie, Diversifizierung der Wirtschaft, Innovation weitere zentrale Handlungsfelder dar.

Die verschiedenen Herausforderungen und Ansätze darauf in den besonders betroffenen Regionen zu reagieren, wurden aktuell in mehreren Studien mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen beziehungsweise Methodiken erörtert. So werden laut einer Studie des Bündnisses "Zukunft der Industrie" die deutschen Industrieregionen stärker vom ökologischen (und automobilen) Wandel betroffen sein, ländlichere Regionen hingegen vom digitalen Wandel.¹⁸ Auch die Studie von Südekum und Rademacher für die Bertelsmann Stiftung (2024)¹⁹ zeigt die unterschiedlichen Betroffenheiten der Landkreise auf und hält fest, dass einige Regionen markante Fälle mit hoher Konzentration von sogenannten „Problembranchen“ darstellen, die zukünftig dem größten „Transformationsstress“ aufgrund ihrer Spezialisierungsmuster ausgesetzt sein werden. Diese Regionen liegen häufig auch außerhalb der typischen Förderkulisse der Regionalpolitik (vor allem GRW). Die folgende Abbildung zeigt den „Transformationsstress“ deutscher Landkreise.

¹⁸ Siehe Bündnis "Zukunft der Industrie" (2022): Transformationsstrategien für besonders betroffene Regionen: Identifizierung und Bewertung. Studie für das N3tzwerk Zukunft der Industrie. Online unter: https://issuu.com/bdi-berlin/docs/20221221_studie_endbe-richt_transformationsnetzwerk.

¹⁹ Südekum/Rademacher (2024): Regionale Disparitäten in der Transformation. Empirische Evidenz für Deutschland und Implikationen für die Regionalpolitik. Studie der Bertelsmann Stiftung. Online unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/PicturePark/2024-03/W_Studie_Regionale_Disparitaeten.pdf.

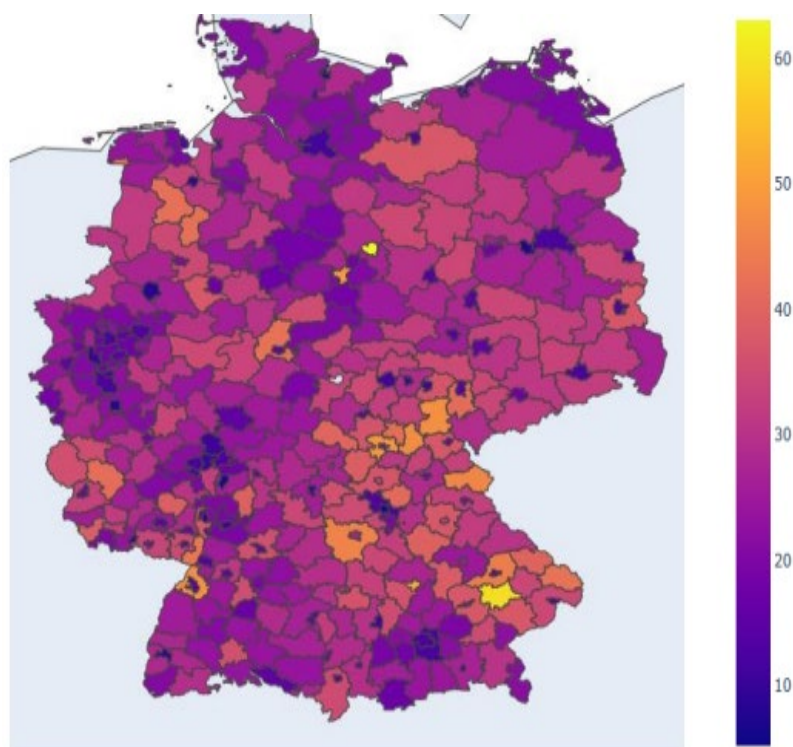


Abbildung 3: Transformationsstress deutscher Landkreise (Quelle: Südekum/Rademacher (2024), S. 32).

Beschäftigungsanteil in Sektoren mit positivem CO₂-pro-Vollzeitbeschäftigten-Wachstum: Je höher der Wert, desto höher ist der Transformationsstress in den Regionen, da sich ein höherer Teil der regionalen Beschäftigten in Sektoren mit hohem Transformationsdruck konzentriert. Beispiel: Automobilregionen Wolfsburg und Dingolfing-Landau.

In einer weiteren Studie der Bertelsmann Stiftung zur Zukunft der europäischen Kohäsion (2022)²⁰ wird deutlich, dass die grüne und digitale Transformation die divergierenden Wachstumsmuster in Europa wahrscheinlich weiter verstärken wird. So werden Metropolregionen und Hightech-Regionen als potenzielle Profiteure der Twin Transition identifiziert und landwirtschaftlichen Regionen beziehungsweise kohlenstoffintensiven Regionen, die durch das verarbeitende Gewerbe geprägt sind, werden eher geringe Wachstumschancen vorausgesagt. Aufgrund dieser unterschiedlichen Voraussetzungen wird von einem sich vertiefenden Trend der divergierenden Wirtschaftsentwicklung ausgegangen. Angepasste Policy-Ansätze sind daher notwendig, die die Stärken und Schwächen der Regionen gezielt berücksichtigen.

Ein intelligenteres Europa – innovativer und intelligenter wirtschaftlicher Wandel

Forschung und Innovation (FuI) sind von zentraler Bedeutung für die Zukunft Deutschlands und Europas – sei es im Hinblick auf die Twin Transition, die gesellschaftliche Resilienz oder die strategische Souveränität. Im Kontext des globalen Wettbewerbs sind die Regionen fortlaufend mit der Herausforderung konfrontiert, ihr Innovationspotential optimal auszuschöpfen, um nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt zu schaffen. Öffentliche

²⁰ Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2022): The Future of EU Cohesion. Effects of the Twin Transition on Disparities across European Regions. Online unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/the-future-of-eu-cohesion>.

Investitionen in Ful leisten dazu einen entscheidenden Beitrag. Die EFRE-Förderung soll dabei die Bereitstellung entsprechender Mittel und Förderinstrumente in allen Regionen Europas ermöglichen.

Im Dialog mit den Ländern wurden **zwei grundsätzliche Definitionsfragen** aufgeworfen. Zum einen stellte sich die Frage, was als Innovation gelte. Weitgehende Einigkeit herrschte unter den Vertreterinnen und Vertretern der Länder, dass ein offener, breiter Innovationsbegriff gelten sollte, der auch Aspekte der Innovationsabsorption, sozialer und Geschäftsmodellinnovation sowie des Technologietransfers einschließt. Damit könnten auch kleinere Innovationsvorhaben in KMU unterstützt werden, die schließlich eine wichtige Zielgruppe für den EFRE darstellten. Zum anderen sei die richtige Erfolgsdefinition von Bedeutung. Es brauche eine gewisse Toleranz für Fehlschläge, da Ful-Projekte per definitionem risikoreich seien. Auch ein Innovationsprojekt, das sein gestecktes Ziel nicht erreicht, könne aus Förderperspektive dennoch erfolgreich umgesetzt worden sein. Darüber hinaus würden sich die Effekte der Innovationsförderung oft nicht kurzfristig einstellen, sondern ließen sich nur langfristig messen. Dies wäre entscheidend für den Monitoring- und Evaluationsrahmen.

Den strategischen Rahmen für die RIS3 stellt die Neue Europäische Innovationsagenda, welche u.a. die Bedeutung der RIS3 zur Realisierung der Ziele hervorhebt.²¹ Hierbei steht nicht mehr die Identifizierung von (neuen) Spezialisierungsfeldern im Mittelpunkt, sondern die Weiterentwicklung bestehender Schwerpunktsetzungen und Instrumente sowie v.a. die Verstärkung der „unternehmerischen Entdeckungsprozesse“ und Governance-Strukturen zur Implementierung der RIS3 im gesamten Zeitraum der Förderperiode.²² Aus den Berichten der Vertreterinnen und Vertreter der Länder in den Diskussionsterminen wird abgeleitet, dass sich die RIS3 als wichtiger strategischer Rahmen der regionalen Innovationsförderung etabliert haben und auch Transformationsthemen gut abbilden könnten.

Bezüglich der inhaltlichen **Auswahlkriterien** bleibt es ein zentraler Punkt, die RIS3-Priorisierungen für die Ausschreibungen effektiv zu operationalisieren. Ein Problem ist, dass Ausschreibungen oft unspezifisch für alle Prioritätsfelder ausgeschrieben werden. In der Förderperiode 2014-2020 traf dies auf die Mehrheit der Ausschreibungen zu (57%).²³ Die Zielgenauigkeit von Ausschreibungen hängt außerdem davon ab, dass RIS3-Prioritäten von vorneherein präzise formuliert werden. Oft werden diese sehr breit und allumfassend gestaltet,

²¹ Europäische Kommission (2022). Mitteilung – Eine neue europäische Innovationsagenda. COM(2022) 332 final, S. 12. Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0332> (letzter Zugriff 08.08.2024).

²² Prognos (2020). Studie zur intelligenten Spezialisierung in Deutschland. Finaler Bericht. Im Auftrag der GD REGIO. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/smart_spec_germany_de.pdf (letzter Zugriff: 08.08.2024).

²³ Prognos & CSIL (2021). Study on prioritisation in Smart Specialisation Strategies in the EU. S. 152.

was dem Ziel einer selektiven Intervention zuwiderläuft.²⁴ Die Ländervertreterinnen und -vertreter nannten in den Diskussionsterminen als Nachteil, dass eine zu enge Eingrenzung dazu führen könne, dass man das Feld der potentiellen Begünstigten zu weit einschränke. Dennoch kann eine zu ungenaue Abgrenzung zu einer Projektantragsschwemme führen, die einen erheblichen Verwaltungsaufwand nach sich ziehe. Zu den diskutierten Lösungsansätzen gehörte, den Themenbereich relativ offen zu halten, bestimmte Bereiche jedoch durch höhere Förderquoten zu priorisieren, oder auch die Themenauswahl in Beteiligungsprozessen durch die potentiellen Begünstigten mitgestalten zu lassen. Ein Monitoringsystem auf Ebene der Ausschreibungen hilft dabei, Fehlentwicklungen früh zu erkennen und rechtzeitig nachzusteuern.²⁵

Um eine effiziente und lückenlose Finanzierung der Ful-Landschaft zu erreichen, sollen gemäß der geltenden DachVO **Synergien** zwischen den EU-Instrumenten Horizont Europa und EFRE geschaffen werden.²⁶ Es obliegt jedoch bisher den Verwaltungsbehörden zu entscheiden, inwieweit sie die im Synergienleitfaden von der Europäischen Kommission beschriebenen Synergiemöglichkeiten nutzen.²⁷ Ein Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs stellte fest, dass die Synergienmaßnahmen in Horizont 2020 nur in Teilen umgesetzt wurden.²⁸ Im Synergiendialog des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) verweisen die Vertreterinnen und Vertreter der Länder darauf, dass die Konzepte der Europäischen Kommission zu abstrakt und in der Förderpraxis nur bedingt umzusetzen seien (z.B. das Exzellenzsiegel). Die Koordination zwischen Bundes- und Landesebene wurde in den Austauschterminen mit den Verwaltungsbehörden als grundsätzlich gut beurteilt; es wurde jedoch eingewandt, dass insbesondere strategische Großprojekte (z. B. Ansiedlungen großer Industrieunternehmen in strategisch wichtigen Branchen) zur Sicherung des Innovationsstandorts Deutschland in Zukunft zu höheren Koordinationsbedarfen führen könnten. Zur Bündelung der Kräfte und der zielgerichteten Schaffung von Synergien wird von der Europäischen Kommission auch die Koordination der Programmplanung mit den **EU-Missionen** unterstützt.²⁹

²⁴ Gianelle, C.; Guzzo, F.; Mieszkowski, K. (2020). Smart Specialisation. What gets lost in translation from concept to practice? *Regional Studies* 54:10, S. 1377-1388. Verfügbar unter:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2019.1607970> (letzter Zugriff: 08.08.2024).

²⁵ Gianelle, C.; Guzzo, F.; Mieszkowski, K. (2017). Smart Specialisation at work. Analysis of the calls launched under ERDF Operational Programmes.

²⁶ Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer iii DachVO.

²⁷ Mitteilung der Kommission: Synergien zwischen dem Programm Horizont Europa und den EFRE-Programmen (2022/C 421/03).

²⁸ Europäischer Rechnungshof: Synergien zwischen Horizont 2020 und den europäischen Struktur- und Investitionsfonds werden noch nicht voll ausgeschöpft, Sonderbericht Nr. 23, S. 5 / Die Schlussfolgerungen des EuRH beruhen u. a. auf einer Umfrage unter den Verwaltungsbehörden von 27 Operationellen Programmen (Rücklaufquote 64%) und 78 nationalen Kontaktstellen (Rücklaufquote 67%) aus allen Mitgliedstaaten (vgl. S. 13-14). Ob sich Verwaltungsbehörden aus Deutschland an der Umfrage beteiligt haben, ist unbekannt.

²⁹ Missionen sind EU-weite Forschungs- und Entwicklungsinstrumente, die ehrgeizige Ziele zur Bewältigung aktueller gesellschaftlicher Herausforderungen durch interdisziplinäre Innovationen angehen und die Bevölkerung von Anfang an einbinden. Gibt insgesamt fünf Missionen: Anpassung an den Klimawandel, Krebsbekämpfung, Gesunde Ozeane und Gewässer, Klimaneutrale und intelligente Städte und den „Bodendeal für Europa“. Weitere Informationen:

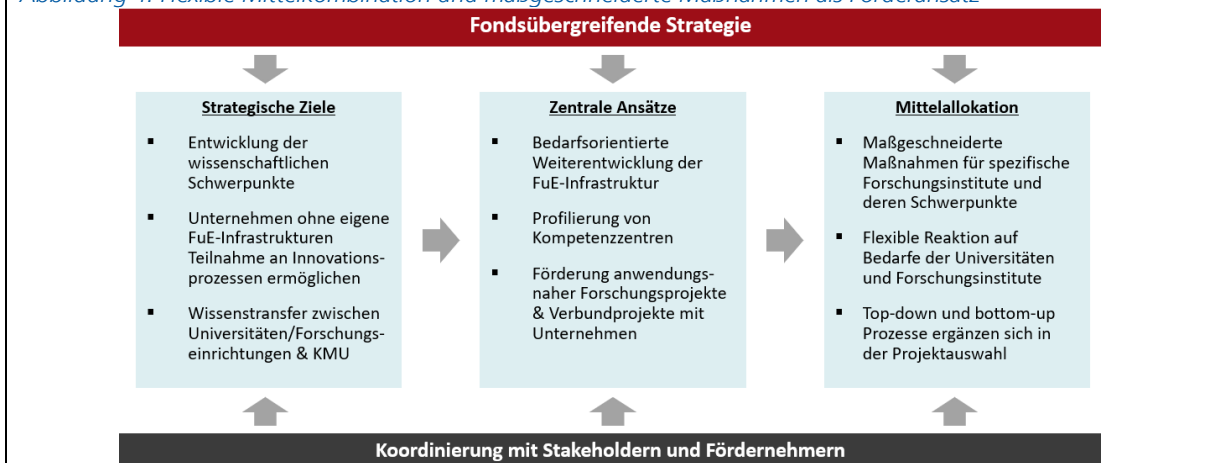
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_4747 (letzter Zugriff: 08.08.2024).

Während die Missionsorientierung an sich von den beteiligten Ländervertreterinnen und -vertretern als grundsätzlich gutes Konzept beurteilt wurde, sind die EU-Missionen unter Horizont Europa als zu eng definiert kritisiert worden. Sie können daher nicht zu jeder Region passen und sollten freiwillig bleiben. Eine zu enge Kopplung mit den regionalen Innovationsstrategien könnte diese unflexibel machen und die Passung mit den jeweiligen regionalen Gegebenheiten einschränken. Eine grundsätzliche Missionsorientierung könne also einen hilfreichen Rahmen abgeben, solange ausreichend Flexibilität gewahrt bleibe.

Fallbeispiel 1: Ful-Infrastrukturförderung in Sachsen-Anhalt – EFRE-Förderung als Wegbereiter

Als Ausgangspunkt in der 2014-2020 Förderperiode für das EFRE-OP wurde in Sachsen-Anhalt der relative Entwicklungsrückstand der Regionen im Bereich der Forschungs- und Entwicklungs-Landschaft mit einem chronischen Mangel an privaten Investitionen identifiziert. Die wichtigste Voraussetzung für die Schaffung einer wettbewerbsfähigeren FuE-Landschaft war daher die stärkere Beteiligung des Privatsektors an FuE-Aktivitäten. Zu diesem Zweck strebte das OP an, die relative Stärke des öffentlichen FuE-Sektors - die es zu erhalten suchte – als Hebel zu nutzen, um den Privatsektor durch die Schaffung lokaler Synergien mit ins Boot zu holen. Im Schnittpunkt dieser Bemühungen lag der Fokus auf FuE-Infrastruktur und deren gemeinsame, öffentliche und private Nutzung. Daher wurden im Spezifischen Ziel 1 die öffentliche FuE-Infrastruktur sowie anwendungsorientierte FuE-Aktivitäten gefördert, im Spezifischen Ziel 2 komplementär dazu die Entwicklung der unternehmerischen Innovations-Infrastruktur sowie gemeinsame FuE-Projekte. Eine besondere Rolle spielten dabei die öffentlich finanzierten Forschungsinstitute wie die Helmholtz-Gesellschaft, die an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg einen Standort des Deutschen Zentrums für neurodegenerative Erkrankungen (DZNE) unterhält. Hier wurde der Neubau eines Laborgebäudes mit Zyklotron gefördert, wodurch wichtige Forscher und Projekte am Standort gehalten sowie in Kooperation mit Siemens der anwendungsorientierte Transfer in die Medizintechnik unterstützt werden konnte. Weitere FuE-Infrastrukturprojekte wurden mit der Renovierung und Erweiterung eines Chemielabors an der Universität Halle (insb. für Verbundforschung), einem Fraunhofer Pilotanlagenzentrum für Polymersynthese und Verarbeitungsprozesse in Schkopau, und ein leistungsstarker 7-Tesla-MRT an der Universität Magdeburg als Teil des Center for Advanced Medical Engineering (CAME) unterstützt. Diese Projekte stärken die öffentliche FuE-Infrastruktur und verbessern so die Voraussetzungen für private FuE-Aktivitäten und öffentlich-private Kooperationen.

Abbildung 4: Flexible Mittelkombination und maßgeschneiderte Maßnahmen als Förderansatz



Quelle: DLR/Prognos/Taurus (2024)

Die Wirkung der EFRE-Mittel zeigt sich deutlich in der gezielten Intervention an neuralgischen Punkten der Forschungs- und Innovationsinfrastruktur. Diese Mittel haben positive Effekte für das gesamte Innovationsökosystem mit sich gebracht, indem sie kritische Akteure in den Spezialisierungsfeldern zusammengeführt und gestärkt haben.

Erfolgsfaktoren für diese positive Entwicklung waren unter anderem die kurzen Wege im Land, die eine agile Abstimmung von Fördermaßnahmen ermöglichten. Zusätzlich sorgte die Kombination von Top-Down- und Bottom-Up-Prozessen in der Planung und Auswahl von Projekten für maßgeschneiderte Maßnahmen. Schließlich trug die flexible Kombination von Fördermitteln aus verschiedenen Quellen – EU, Bund und Land – entscheidend zum Erfolg bei.

Ein grüneres, CO₂-armes Europa

Für die als grüne Transformation bezeichnete Ausrichtung der Kohäsionspolitik stellt der Europäische Green Deal bisher den übergreifenden strategischen Referenzrahmen dar. Laut Aussage der Kommissionpräsidentin soll das auch in Zukunft so sein. Ursula von der Leyen betonte 2024 in ihrem Statement als Kandidatin zur Präsidentin der Europäischen Kommission: „Wir müssen und werden an all unseren Zielen, einschließlich derer im Green Deal festgelegten, festhalten.“³⁰ Im Folgenden werden daher zunächst Kernelemente des Green Deal und die Beiträge der Kohäsionspolitik zu seiner Umsetzung in Deutschland beschrieben. Daran anschließend wird aufgezeigt, dass die Kohäsionspolitik angesichts sich verschärfender Klima- und Umweltkrisen auch zukünftig ein wichtiges Instrument zu deren Bekämpfung darstellen sollte. Denn diese höhlen auch die Grundlagen einer erfolgreichen Kohäsionspolitik aus, indem sie die Ressourcenbasis von Wirtschaft und Wohlstand bedrohen, die Produktivität verringern und die Lebensbedingungen verschlechtern. Zudem könnte eine Kohäsionspolitik, die die grüne Transformation nicht ins Zentrum ihrer strategischen Ausrichtung stellt, selbst zu Verschärfung von Klima- und Umweltkrisen beitragen.

³⁰ Ursula von der Leyen (2024): Europe's Choice: Political Guidelines for the next European commission 2024-2029. ([URL](#)).



Abbildung 5: Der europäische Grüne Deal (Quelle: COM (2019) 640 final).

Der Green Deal wird aber nicht nur als Strategie der EU zur Bewältigung der großen klima- und umweltbedingten Herausforderungen und zur Umsetzung der globalen Agenda 2030 verstanden, sondern auch als übergreifender Orientierungsrahmen, in dem die Entwicklung zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft möglich sein soll. Die thematische Breite des Green Deals wird in Abbildung 5 illustriert. Sie vereint relevante umwelt- und klimapolitische Themen wie z.B. Klimaschutz, Energiewende, Biodiversität und nachhaltige Mobilität, thematisiert die soziale Dimension über den „Leave no-one behind“ Grundsatz und stellt die Themen „Forschung und Innovation“ sowie „Finanzierung“ als zentrale Komponenten heraus.

Die Auswertung der finanziellen Allokationen für den EFRE und JTF in Deutschland zeigt, inwieweit die Programme auf den Green Deal ausgerichtet sind beziehungsweise waren. Die EFRE-Mittel für Deutschland (ohne JTF) betragen in der Förderperiode 2021-2027 rund 10,8 Milliarden Euro. Der Beitrag zum Green Deal beläuft sich auf rund 4,3 Milliarden Euro, was 40,3% der EFRE-Mittel entspricht. Der bei weitem größte Anteil dieser finanziellen Ressourcen fließt in den Energiesektor mit dem Ziel der Emissionsreduktion. Er stieg von 46% im Zeitraum 2014-2020 auf 52% im Zeitraum 2021-2027. Mit knapp 20% ist der Anteil der Mittel für Klimaanpassung in der Periode 2021-2027 leicht rückläufig gegenüber 22% in der Vorperiode, auch wenn in absoluten Zahlen ein Mittelzuwachs zu verzeichnen ist. Auf die Mobilitätsförderung entfallen 9% in der aktuellen Periode, was ein Rückgang um 7 Prozentpunkte bedeutet. Im Umwelt- und Naturschutz gingen die Ausgaben um fast 4 Prozentpunkte auf knapp 11% zurück, was in absoluten Zahlen jedoch nur einen geringen Rückgang bedeutet. Der Bereich des nachhaltigen Wirtschaftens/ Kreislaufwirtschaft stieg von 2% auf 8% an, was sich auch in der Verfünfachung des absoluten Wertes ausdrückt.

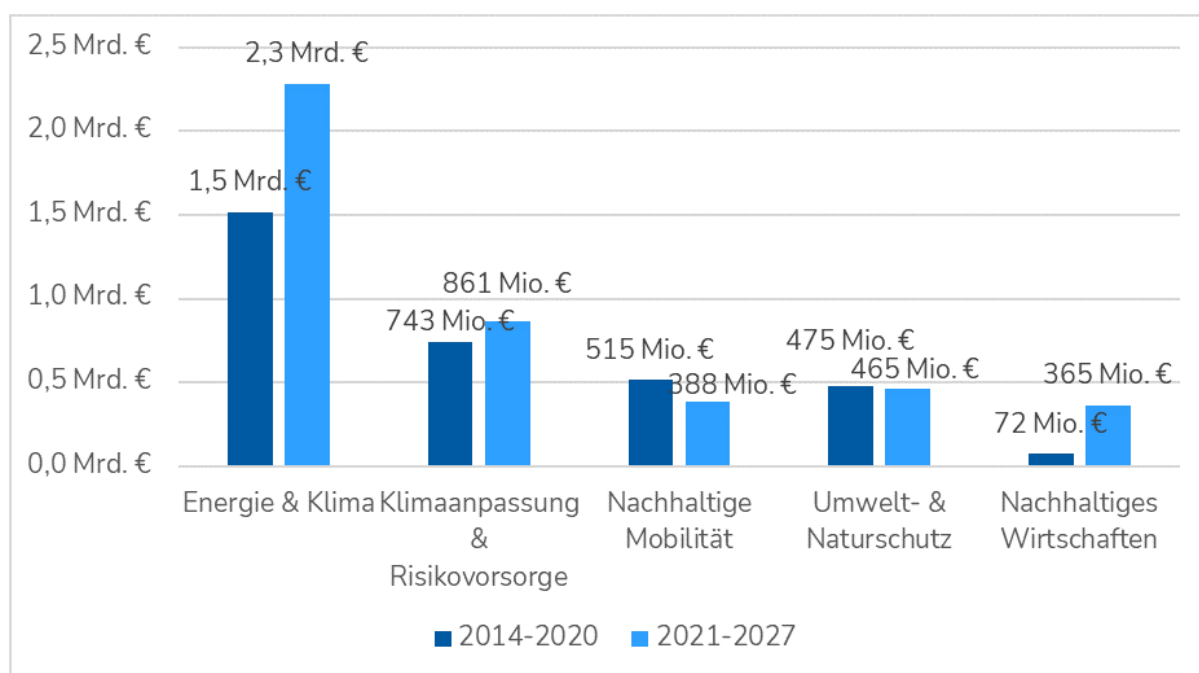


Abbildung 6: EFRE Budgetansätze nach Green Deal Themen (Quelle: Eigene Berechnungen)

Um den Stellenwert des Green Deal für die zukünftige Kohäsionspolitik bestimmen zu können, lohnt ein aktueller Blick auf die klima- und umweltbedingten Herausforderungen und die daraus resultierenden Folgen für das menschliche Wohlergehen/die Lebensverhältnisse wie auch für die Bedingungen erfolgreichen Wirtschaftens.

Vermeehrt wird von Seiten der Wissenschaft auf die sich verschärfenden Umwelt- und Klimakrisen als eine der größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts hingewiesen.³¹ Johan Rockström³², einer der Direktoren des Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK), wies eindringlich darauf hin, dass die existenzielle Bedrohung der Menschheit durch die Klimakrise einen tiefgreifenden und schnellen Wandel in Wirtschafts- und Energiesystemen erfordert³³. Ähnlich argumentiert der Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), das führende internationale Gremium für die

³¹ [WBGU-Gutachten 2023](#)

³² Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (2024): „Ein herausragendes Beispiel für engagierte Führung im Bereich der globalen Gesundheit“: Johan Rockström erhält Virchow-Preis 2024. ([URL](#))

Siehe auch: IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above preindustrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O., et Al. (Hrsg.). Geneva, Schweiz: World Meteorological Organization, 32 pp.

³³ Rockström et al. (2017): A roadmap for rapid decarbonization. In: Science, 355(6331), 1269-1271. DOI: 10.1126/science.aah3443.

Bewertung des Klimawandels.³⁴ Diese Krisen haben tiefgreifende negative Auswirkungen auf alle Bereiche des menschlichen Lebens und Wirtschaftens. Zentral sind

1. die Klimakrise: Auch wenn das 1,5 Grad Ziel für die Begrenzung des Temperaturanstiegs in weite Ferne gerückt ist, werden die in jüngster Zeit immer häufigeren und erlebbaren negativen Auswirkungen der Klimaveränderungen durch jeden weiteren Temperaturanstieg nochmals verschärft.
2. die Biodiversitätskrise: Der Verlust von Arten und Lebensräumen setzt sich bislang ungebrems fort. Rund 1 Mio. von insgesamt 8 Mio. Arten könnten schon in den nächsten Jahrzehnten von der Erde verschwinden.³⁵
3. die Höhe des Ressourcenverbrauchs (Primärrohstoffe), mangelhafte Kreislaufführung und Emissionen von Stoffen, die den Menschen und der Umwelt Schaden zufügen ([Rat für Nachhaltige Entwicklung 2023](#)).

Diese Krisen manifestieren sich z.B. in extremen Wetterereignissen wie Überschwemmungen und Hitzestress und zunehmender Luftverschmutzung. Sie wirken sich unmittelbar auf die Lebensbedingungen und die Gesundheit der Menschen aus. Studien zeigen, dass die Exposition gegenüber Luftverschmutzung das Risiko für Atemwegserkrankungen, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und vorzeitige Todesfälle signifikant erhöht. Im Jahr 2021 starben mindestens 253.000 Menschen in der EU aufgrund von Feinstaubkonzentrationen (PM2,5), die über dem WHO-Richtwert von 5 µg/m³ lagen.³⁶

Der Trend zunehmender Hitze-Extrema aufgrund des Klimawandels führt zu erhöhtem Belastungsstress, zur Verringerung der Arbeitsproduktivität und auch zu erhöhter Sterblichkeit. Hitzestress gilt als eine der schwerwiegenden Auswirkungen des Klimawandels. Häufige Hitzewellen und steigende Temperaturen können das Risiko für hitzebedingte Erkrankungen und Todesfälle sein, insbesondere in städtischen Gebieten. Besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen, wie ältere Menschen, Kinder und Personen mit chronischen Erkrankungen, sind stark betroffen.³⁷ Laut Robert Koch-Institut starben zwischen 2018 und 2020 in Deutschland etwa 19.300 Menschen zusätzlich infolge von Hitzestress.³⁸ Negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit gehen auch von gefährlichen Emissionen wie z.B. Stoffen aus der Gruppe der PFAS (per- und polyfluorierte Chemikalien, auch als Ewigkeitschemikalien bezeichnet) aus.

³⁴ IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5° C. Geneva, Schweiz: World Meteorological Organization, S. 32., IPCC (2022): Impacts, Adaption, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press.

³⁵ [Globale Biodiversitätskrise | Pro Natura](#)

³⁶ Siehe <https://www.eea.europa.eu/de/highlights/luftverschmutzung-in-ganz-europa-immer>

³⁷ Luber, G. & McGeehin, M. (2008). Climate Change and extreme heat events. In: American Journal of preventive Medicine, 35(5), S. 429-435. DOI: 10.1016/j.amepre.2008.08.021.

³⁸ Claudia Winklmayr, Franziska Matthies-Wiesler, et al. (2023): Hitze in Deutschland: Gesundheitliche Risiken und Maßnahmen zur Prävention. In: Journal of Health Monitoring, 2023 8(S4). DOI: 10.25646/11645.

Diese reichern sich in verschiedenen Organismen bis hin zum Menschen an. Sie sind extrem langlebig und stehen im Verdacht, z.B. Krebs, hormonelle Störungen und Schilddrüsenerkrankungen zu verursachen.

Nicht zuletzt sind die wirtschaftlichen Folgen der Umwelt- und Klimakrisen sehr einschneidend. Eine aktuelle Studie des Potsdam Instituts für Klimafolgenforschung für die Weltwirtschaft prognostiziert 38 Billionen Dollar Schäden pro Jahr weltweit durch den Klimawandel.³⁹ Diese Verluste werden durch unterschiedliche wirtschaftsrelevante Wirkungen des Klimawandels verursacht, wie z.B. Folgen für landwirtschaftliche Erträge, Arbeitsproduktivität oder Infrastruktur. Selbst wenn Treibhausgas-Emissionen ab heute drastisch reduziert würden, müsste die Weltwirtschaft aufgrund des Klimawandels bis 2050 bereits mit einem Einkommensverlust von 19 % rechnen. Diese Schäden sind sechsmal höher als die Vermeidungskosten zur Begrenzung der globalen Erwärmung auf zwei Grad.⁴⁰

Konsens besteht in der Wissenschaft auch darüber, dass für alle drei Problemfelder die menschlichen Aktivitäten die dominierende Ursache sind, was sich in der Literatur auch im Diskurs über das Zeitalter des Anthropozän widerspiegelt.⁴¹ Die Bezeichnung Anthropozän betont die Vorstellung, dass die menschlichen Aktivitäten die dominierende Kraft sind, die die Umwelt, das Klima und die Geologie der Erde beeinflusst. Ursächlich für die Umwelt- und Klimakrisen sind daher unsere Wirtschafts- und Lebensweise, deren Verbrauch an Ressourcen und deren Ausstoß an Emissionen, die nicht mehr vereinbar sind mit den natürlichen und planetaren Grenzen. Lösungsorientierte Veränderungen erfordern daher tiefgreifende, systemische Veränderungen in sozialen, wirtschaftlichen, technologischen oder ökologischen Systemen. Solche Transformationen gehen über inkrementelle oder graduelle Veränderungen hinaus und beinhalten signifikante, fundamentale Umbrüche, disruptive Innovationen und den Wechsel von Entwicklungspfaden. In der Diskussion um transformative Umweltpolitik⁴² wird daher die Notwendigkeit herausgestellt, solche Transformationen gezielt zu unterstützen, mit denen den genannten Umwelt- und Klimakrisen entgegengewirkt werden kann. Sie werden als Nachhaltigkeitstransformationen bezeichnet.

Außerdem werden die genannten Umwelt- und Klimakrisen bzw. ihre Bekämpfung aufgrund des Phänomens der Kippunkte als sehr zeitkritisch eingeschätzt. Unzureichendes oder in die Zukunft verschobenes Handeln erhöht die Risiken und verschärft die Probleme bzw. ihre Auswirkungen.

Diese Entwicklungen wirken sich auch auf die zukünftige Ausrichtung und Governance der Kohäsionspolitik aus. Umwelt- und Klimakrisen bedrohen nicht nur die Grundlagen des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, sondern des Wirtschaftens und Lebens

³⁹ Maximilian Kotz, Anders Levermann, Leonie Wenz (2024): The economic commitment of climate change.in: Nature. [DOI: 10.1038/s41586-024-07219-0]) Auf der Grundlage von empirischen Daten aus mehr als 1.600 Regionen der letzten 40 Jahre haben Forschende des PIK die zukünftigen Auswirkungen veränderter klimatischer Bedingungen auf das Wirtschaftswachstum berechnet.

⁴⁰ Maximilian Kotz, Anders Levermann, Leonie Wenz (2024): The economic commitment of climate change.in: Nature. [DOI: 10.1038/s41586-024-07219-0]).

⁴¹ Waters et al., 2016: The Anthropocene as a Geologic Time Unit.

⁴² Umweltbundesamt 2018, Transformative Umweltpolitik

überhaupt. Der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, die Bereitstellung natürlicher Ressourcen, der Schutz der Menschen vor gesundheitlichen Risiken, die Vorbeugung und Vermeidung von Schäden, die Entwicklung von nachhaltigen und resilienten Dörfern, Städten und Regionen zur Gewährleistung sicherer und gesunder Lebensbedingungen wie auch die Unterstützung von Forschung und Innovationen, die auf Nachhaltigkeitstransformationen bezogen sind, liegen im ureigenen Interesse der Kohäsionspolitik. Nicht zuletzt deswegen, weil sie als ökonomische Standortfaktoren und für den Erhalt von Wohlstand und internationaler Wettbewerbsfähigkeit von grundlegender Relevanz sind. Eine Kohäsionspolitik, die sich um eine wirksame Integration der Klima- und Umweltdimension des Wirtschaftens und des Schaffens gleichwertiger Lebensverhältnisse bemühen will, muss erstens Nachhaltigkeitstransformationen einen zentralen Stellenwert verleihen und zweitens dafür sorgen, dass in der Breite der Förderung keine dazu kontraproduktiven Effekte generiert werden. Es liegt daher nahe, sich dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und den dazu erforderlichen Transformationen noch stärker als bisher zu widmen, dabei aber neue, Synergien und Mehrwert-schaffende Wege zu beschreiten.

Für die Kohäsionspolitik bieten sich besonders diejenigen **Handlungsfelder** an, die gleichzeitig mit der Fokussierung auf Nachhaltigkeitstransformationen weitere Ziele der Kohäsionspolitik wie z.B. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Verringerung von Disparitäten oder Stärkung der Autonomie verfolgen. Hierzu gehören die Folgenden:

- Klimaneutralität anstreben durch Innovationen und Klimaschutzmaßnahmen im Bereich der Hauptemittenten wie Energiesektor, energieintensive Wirtschaftszweige, Mobilitätssektor, Gebäudesektor.
- Dekarbonisierung von Wirtschaft und Energiesystem.
- Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energien.
- Reduktion von Treibhausgasen durch natürliche Senken (z.B. Moore) und technische Klimaschutzmaßnahmen wie z.B. CCS (Carbon Capture and Storage) und CCUS (Carbon Capture, Usage and Storage).
- Klimaanpassung/Klimaresilienz: Hier besteht wachsender Bedarf für Unternehmen und Kommunen, ihre Gebäude, Infrastrukturen und Anlagen wie auch die darin arbeitenden Menschen vor den Klimawandelfolgen zu schützen. Die Klimaanpassungswirtschaft ist zudem ein schnell wachsender Wirtschaftszweig, der Produkte, Technologien und Dienstleistungen wie etwa Hitzeschutz und Überschwemmungsvorsorge anbietet.⁴³
- Schutz und Förderung der Biodiversität: Biodiversität ist essenziell für die Bereitstellung einer Vielzahl von Ökosystemleistungen, die für das menschliche Wohlergehen und verschiedene Wirtschaftssektoren von zentraler Bedeutung sind (z.B. regulatorische Funktionen wie die

⁴³ [Netzwerk Klimaanpassung & Unternehmen.NRW \(2024\): Die Klimaanpassungswirtschaft auf globaler Ebene.](#)

Klimastabilisierung und die Wasserreinhaltung, Naturtourismus, pflanzliche Rohstoffe als Grundstoffe zur Herstellung von Arzneimitteln⁴⁴).

- Kreislaufwirtschaft: Senkung des primären Rohstoffbedarfs und die Erhöhung der Verwendung von Sekundärrohstoffen; Vermeidung des Eintrags von gefährlichen, schädlichen oder die Kreislaufführung beeinträchtigenden Stoffen in die Wertschöpfungsketten gemäß dem Leitbild „Zero Pollution“⁴⁵.
- Naturbasierte Lösungen (wie z.B. Renaturierung, Siedlungsgestaltung nach dem Schwamm-Kommune-Prinzip) gegenüber ‚grauen‘ Lösungen verstärkt und prioritär anwenden.

Eine **ähnliche Sichtweise vertritt die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung zum 9. Kohäsionsbericht**. Darin heißt es: „Es bedarf eines umfassenden Ansatzes, um Arbeitsplätze und Chancen in allen Regionen zu fördern, die asymmetrischen Kosten des Klimawandels zu bewältigen und den Klimawandel und den ökologischen Wandel umzusetzen, einschließlich einer beschleunigten Verringerung der Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen, der notwendigen Investitionen in die Klimaresilienz, der Verbesserung der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und der Wiederherstellung der Natur, der Schaffung gesunder Ökosysteme und naturbasierter Lösungen, der Unterstützung der Anpassung an den Klimawandel und des Katastrophenrisikomanagements, gegebenenfalls Investitionen in Wassereffizienz und Abwasserbehandlung, in die Kreislaufwirtschaft und in die Energieeffizienz von Wohngebäuden und des Übergangs zu klimafreundlichen Verkehrsträgern.“⁴⁶

Eine grundlegende **Orientierung für eine wirksamere Kohäsionspolitik** könnte die Leitidee bieten, mit den zukünftigen Investitionen idealerweise **mehrere Ziele zugleich zu verfolgen, bzw. mehrere Arten von Nutzen zu stiften**. So kann z.B. die Reduktion von CO₂-Emissionen, das Hervorbringen innovativer Lösungen und/oder die Schaffung von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen, die Digitalisierung sowie die Förderung insbesondere benachteiligter Regionen in entsprechenden gestalteten Förderansätzen gleichzeitig gelingen. Dies erfordert ein systemisches Denken, das die Zusammenhänge zwischen Zielen und Nutzen stärker als bisher in den Blick nimmt und bei der Bestimmung der politischen Ziele, Strategien und Fördermaßnahmen der Kohäsionspolitik berücksichtigt. Auf dieser Grundlage ist dann eine **gezielte Adressierung von Synergien zwischen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Zielen** der Kohäsionspolitik möglich. Beispielsweise können Investitionen in nachhaltige Mobilität nicht nur zur Emissionsreduktion beitragen, sondern auch die Erreichbarkeit verbessern, eine barrierefreie Nutzung erleichtern und so auch die soziale Kohäsion stärken. Die Förderung von Forschung und Innovation ist eines der politischen Ziele der Kohäsionspolitik, in dem die Ausrichtung auf Nachhaltigkeitstransformationen erheblich zur Schaffung solcher Synergien beitragen kann.

⁴⁴ [Projekt "Naturkapital Deutschland - TEEB DE"](#).

⁴⁵ Dies zielt darauf, dass weder dem Menschen noch der Umwelt Schaden zugefügt werden. Gesundheits- und Umweltrisiken durch Emissionen und Deponien von persistenten Abfällen und Chemikalien in Luft, Boden und Wasser sollten durch eine kontrollierte Kreislaufwirtschaft und Emissionsregulierungen verhindert werden.

⁴⁶ KOM (2024) 149 final, Seite 20.

Die **Digitalisierung** von Prozessen ist oft notwendiger und inhärenter Bestandteil von Nachhaltigkeitstransformationen, z.B. für die Steuerung von klein- und großräumigen Energienetzen und -systemen, die Entwicklung und Steuerung bedarfsbezogener Mobilitätsangebote oder das Erkennen und Monitoring von Naturgefahren, wie das Beispiel der Entwicklung von Sensoren für die Waldbranderkennung zeigt.

Fallbeispiel 2: Sensoren für die Waldbranderkennung

Waldbrände sind eine zunehmende Gefahr für Mensch und Tier und tragen signifikant zur Beschleunigung des Klimawandels bei. Bestehende Waldbranderkennungssysteme (in der Regel Kameras oder Satelliten) können Brände meist erst zu spät erkennen. Deshalb hat das Unternehmen Dryad (<https://de.dryad.net/>) ein innovatives System zur Früherkennung entwickelt. Bestehend aus Gassensoren und solarbetriebener Funkinfrastruktur kann Silvanet Waldbrände schon frühzeitig erkennen und so die Reaktionszeit im Katastrophenfall drastisch reduzieren. Dadurch können rasche und kostengünstige Löschungen ermöglicht werden, um das Ausbreiten eines Waldbrandes und die zum Teil erheblichen Folgeschäden zu verhindern. So wird einerseits die Umwelt effektiv und nachhaltig geschützt, andererseits werden neue Geschäftspotenziale am Standort Brandenburg erschlossen.

Das Projekt wurde mit 1,7 Mio. Euro aus dem Frühphasen- und Wachstumsfonds des Landes Brandenburg gefördert. Dieser Fonds wird zu 85% aus EFRE-Mitteln finanziert.

Weitere Informationen: [Sensoren gegen Waldbrände](#)

Eine aktuelle Studie der Bertelsmann-Stiftung zeigt, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien nicht nur klimapolitisch sinnvoll, sondern auch regionalpolitisch wirksam sein kann.⁴⁷ Danach sind die Potenziale zur Steigerung von Wertschöpfung und Einkommen durch den Ausbau in den ländlichen und strukturschwachen Regionen größer als in den stärker entwickelten Regionen. Gleichzeitig zeigt sie Möglichkeiten der verstärkten Kooperation zwischen städtischen und ländlichen Regionen zum beidseitigen Nutzen auf. Prognosen folgend wird die Energiewende in diesen Regionen bis 2050 die Wertschöpfung um bis zu 6,2% und die Beschäftigung um bis zu 4,9% steigern. Denkbare zukünftige Förderansätze sollten auch berücksichtigen, dass durch die Beteiligung der regionalen und lokalen Akteure diese auch Anteil an den Erträgen haben sollten, was die Akzeptanz für die Erneuerbaren Energien stärken kann. Mögliche Flächen-Nutzungskonflikte zwischen Landwirtschaft und Energieproduktion können durch die vertikale Agrar-Photovoltaik gelöst werden. Weitere EFRE-geförderte Beispiele für das Erzielen von multiplen positiven Effekten zeigen ein Projekt der Stadtentwicklung Hamm mit der Renaturierung einer Flussaue (<https://www.hamm.de/erlebensraum-lippeaue>) und ein Projekt zur Renaturierung und dem Schutz von Mooren aus Niedersachsen ([Moorschutz Niedersachsen](#)).

⁴⁷ [Bertelsmann Stiftung \(2023\): Energising-EU-Cohesion.](#)

2.3 Beiträge zur Stärkung der Regionen

Der 9. Kohäsionsbericht konstatiert zunehmende Disparitäten zwischen einzelnen Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten. Viele Regionen haben erheblich mit den Herausforderungen des Strukturwandels zu kämpfen. Damit geht eine öffentlich wahrnehmbare Unzufriedenheit der Bevölkerung einher, die sich auch auf die Einstellung zu politischen Strukturen und Systemen auswirkt. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, kann aktive Kohäsionspolitik zur Stärkung der regionalen Ebene einen Beitrag leisten: So zeigt eine aktuelle Studie des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, dass gut sichtbare, regionale Investitionen aus den Strukturfonds dazu beitragen können den Stimmenanteil rechtspopulistischer Parteien bei Europawahlen zu reduzieren und das Vertrauen in demokratische Institutionen zu stärken.⁴⁸ Die EU wird über diese Maßnahmen als Akteur vor Ort sichtbar.

Um diese positiven Effekte zu realisieren, sind eine Umsetzung des Partnerschaftsprinzip, Raumbezogenheit, um auf regionale Charakteristika und Bedürfnisse zu reagieren sowie ein Zusammenspiel der europäischen Kohäsionspolitik mit weiteren Instrumenten und Programmen erforderlich. So können Regionen gestärkt werden, um die Herausforderungen der Transformation zu bewältigen. In den folgenden Kapiteln werden Ansätze zur Stärkung der Regionen aufgezeigt, gegliedert nach raumbezogenen Ansätzen, Instrumenten der Regionalförderung und der Förderung der regionenübergreifenden Zusammenarbeit.

2.3.1. Raumbezogene Ansätze

Der 9. Kohäsionsbericht fordert, dass „any future change of Cohesion Policy [...] needs to take into account the experience from Cohesion Policy programming and its regional and place-based approach“.⁴⁹ Die Bedeutung raumbezogener Politik (place-based approach) im Sinne einer mit starker Partnereinbindung bottom-up entwickelten regionalen Strategie hat im Rahmen der Kohäsionspolitik in der Vergangenheit immer mehr an Bedeutung gewonnen. Aus Sicht der Europäischen Kommission ist der raumbezogene Ansatz „essential for tailoring policy interventions to local characteristics, preferences and circumstances“.⁵⁰ Auch die High-Level Group zur Zukunft der Kohäsionspolitik kommt in ihrem Bericht zur gleichen Schlussfolgerung und empfiehlt, dass die „Cohesion Policy should become more of a place-based and transformative policy, with future oriented investments sensitive to the unique strengths, challenges and needs of regions“.⁵¹

⁴⁸ Robert Gold und Jakob Lehr (2024): Paying Off Populism: EU-Regionalpolitik verringert Unterstützung populistischer Parteien, Kiel Policy Brief Nr. 172, April 2024.

⁴⁹ Europäische Kommission (2024): 9. Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, S. xl.

⁵⁰ Ebd., S. 278.

⁵¹ Rodríguez-Pose, Andrés et al., 2024: Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, S. 32.

Volkswirtschaftliche Studien haben gezeigt, dass raumbezogene Investitionen im Rahmen der Kohäsionspolitik zu wirtschaftlichem Wachstum führen, indem sie lokale Investitionen anregen, in deren Folge Arbeitsplätze entstehen.⁵² Entscheidend für ihren Erfolg sind dabei hinreichend entwickelte administrative Ressourcen zur Entwicklung, Auswahl und Umsetzung von Investitionsprojekten.⁵³

Für die deutsche Diskussion ist dabei wichtig, den Begriff der Region nicht auf das geographische Gebiet eines Landes oder eines Regierungsbezirkes zu verengen, sondern als kommunale und damit lokale bzw. teilregionale Ebene zu verstehen. Während auf Ebene des Landes die Planung des OPs und der Förderrichtlinie sowie die administrative Umsetzung stattfindet (letztere z. T. in einigen Ländern auch auf Ebene der Regierungsbezirke), so ist die lokale Ebene die Ebene, auf der durch die Endbegünstigten Projekte initiiert werden, mit denen sie ihre Bedarfe konkret adressieren.

Die empirischen Ergebnisse des Forschungsvorhabens betonen die wesentlichen Faktoren, die für den Erfolg von raumbezogenen Politiken zentral sind. Zu den Faktoren gehören neben dem Vorhandensein von raumbezogenen Strategien und den erforderlichen finanziellen und administrativen Ressourcen vor Ort insbesondere ein systemischer Ansatz der Projektförderung, der die Interventionslogiken und Ergebnisse einzelner Projekte miteinander verknüpft, um so ihre Wirkung zu erhöhen. Gerade dies ist entscheidend für eine erfolgreiche transformative Strukturpolitik. Ebenso entscheidend ist, dass diese raumbezogenen Politiken nicht auf die Ebene der Regionen im Sinne von Ländern ausgerichtet sind, sondern auf wirtschaftsraumbezogene Teilregionen innerhalb dieser. Fallbeispiel 3 illustriert einen solchen Ansatz am Beispiel der Transformation der Automobilzulieferindustrie im Bergischen Städtedreieck.

Fallbeispiel 3: Transformation der Automobilzulieferindustrie im Bergischen Städtedreieck

Das Bergische Städtedreieck ist eine Region in Nordrhein-Westfalen, die die Städte Remscheid, Solingen und Wuppertal umfasst. Die Region ist ein wichtiger Standort der deutschen Automobilzulieferindustrie in Deutschland. Ihre Unternehmen sind eng verbunden mit dem Maschinen- und Anlagenbau, der den zweiten wichtigen Wirtschaftszweig der Region darstellt. Die Transformation der Automobilindustrie hin zu Elektromobilität und hochautomatisiertem bzw. autonomem Fahren hat die Unternehmen der Region einem starken Veränderungsdruck ausgesetzt. Die Bergische Struktur- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft hat als gemeinsame regionale Wirtschaftsförderung der drei Städte in enger Zusammenarbeit mit der Bergischen Universität Wuppertal in verschiedenen Studien herausgearbeitet, dass in den Technologiefeldern Künstliche Intelligenz (KI) und autonomes Fahren vielfältige Entwicklungschancen für die Industrie liegen.

⁵² Vgl. Lang, Valentin, 2024: The distributional effects of place-based policies in the EU, in: Heinemann, Friedrich et al. (Hg.): The future of EU cohesion, ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research GmbH Mannheim, Report for the German Federal Ministry of Finance, S. 133.

⁵³ Vgl. Bachtrögler-Unger, Julia (2024): The role of administrative capacity for an effective implementation of EU Cohesion Policy, in: Heinemann, Friedrich et al. (Hg.): The future of EU cohesion, ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research GmbH Mannheim, Report for the German Federal Ministry of Finance, S. 188-217.

Um diese strategisch zu entwickeln, hat man in den Jahren 2018 bis 2020 gezielt die EFRE-Förderung genutzt, um zum einen die Clusterinitiative automotiveland.nrw als Plattform für die Entwicklung von Transformationsprojekten zu gründen und zum anderen durch die Einrichtung des Centrums für automatisierte Mobilität (CAMO) an der Bergischen Universität Wuppertal ein Unterstützungsangebot für Akteure aus der Region aufzubauen (ebenfalls über das EFRE-NRW Programm 2014-2020 gefördert). Letzteres dient auch zur Herstellung einer deutlicheren Sichtbarkeit der Bergischen Universität, die sich bereits in der Vergangenheit durch zahlreiche Forschungsprojekte in den Feldern KI, autonomes Fahren, Elektromobilität und intelligente Stromsysteme einen Namen gemacht hat. Die Projekte und Aktivitäten wurden in ihren Wirkungen durch ein weiteres großes, durch reine Landesmittel des Landes Nordrhein-Westfalen (Programm „Digitale Modellregionen.NRW“) finanziertes Leuchtturmprojekt unterstützt. Dieses hat die Forschungskompetenzen der Universität mit den Kompetenzen wichtiger Unternehmen zusammengeführt und wichtige Impulse für die Transformation der regionalen Automobilzulieferindustrie gesetzt (Projekt „Bergisch.Smart_Mobility“(2019-2022)).

Durch diese Projekte ist eine hohe Dynamik in der Region entstanden, die in der Entwicklung weiterer Projekte ihren Widerhall gefunden hat. Zu nennen sind hier z. B. die durch das BMWK seit 2022 geförderten Projekte CH2ANCE und TRAWEBBA, die von der regionalen Clusterinitiative maßgeblich mitentwickelt wurden. In der Region ist somit in den letzten Jahren ein sehr dynamisches Innovationsökosystem zur Transformation der Automobilzulieferindustrie entstanden, das mittlerweile durch gemeinsame Projekte auch mit anderen Industriezweigen bzw. Technologiefeldern verbunden ist (z. B. im Bereich der Kreislaufwirtschaft mit dem überregionalen Netzwerk Circular Valley).

Die EFRE-Förderung hat den wichtigen Initialimpuls zur Entwicklung dieses Innovationsökosystems bestehend aus systemisch verknüpften Projekten gegeben, die aus unterschiedlichen Förderprogrammen des Landes Nordrhein-Westfalen und des Bundes Zuschüsse erhalten haben. Sein Aufbau wurde und wird insbesondere durch die Bergische Struktur- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft und die Bergische Universität Wuppertal und hier der Fakultät für Elektrotechnik, Informationstechnik und Medientechnik vorangetrieben. Diese Akteure haben in engem Dialog mit anderen wichtigen Stakeholdern durch das geschickte Nutzen verschiedener Förderinstrumente Synergien geschaffen. Entscheidend dabei war auch eine intensive Kommunikation mit den zuständigen Fachreferaten im damaligen Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie und dem Ministerium für Verkehr sowie den zuständigen Bewilligungsbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen. Diese hat nicht nur dazu beigetragen, dass das gesamte Förderverfahren effizient gelaufen ist, sondern auch die Projekte genau auf die mit der EFRE-Förderung verbundenen politischen Zielsetzungen auszurichten.

Diese Entwicklung basierte nicht auf einer kodifizierten regionalen Entwicklungs- oder Transformationsstrategie der Akteure, sondern ist Ergebnis des Zusammenwirkens von sogenannten Policy-Entrepreneuren, d. h. einzelnen Personen, die ein gemeinsames Interesse zur Entwicklung der Region geeint hatte. Diese Personen waren beschäftigt bei der regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtung, der Bergischen Universität Wuppertal, den Wuppertaler Stadtwerken und in den Stadtverwaltungen Wuppertals, Remscheids und Solingen. Ihr Wirken und damit die Wirkungen der Projekte für die Entwicklung der Region hätten durch eine auf lokaler Ebene kodifizierte Entwicklungsstrategie gestärkt werden können, da hierüber eine stärkere Unterstützung aus der Lokalpolitik hätte erzielt werden können.

Raumbezogene Ansätze bieten einen wirksamen Hebel zur Bewältigung regionaler Herausforderungen durch einen strategiebasierten, systemischen Ansatz der Projektförderung,

der die Interventionslogiken und Ergebnisse einzelner Projekte miteinander verknüpft. Über die Strukturfonds werden hierfür bereits die entsprechenden Fördermöglichkeiten eröffnet und Freiraum geschaffen. In Bewertung dessen wird keine Notwendigkeit gesehen, das vorhandene Instrumentarium zur Förderung raumbezogener Ansätze durch neue Instrumente zu erweitern. Die Interventionslogik des JTF ist durch ihren aufgabenorientierten Ansatz zur Bewältigung großer Herausforderungen - gebunden an einen territorialen Rahmen - sehr gut geeignet, den raumbezogenen Transformationsansatz in der zukünftigen Förderperiode zu akzentuieren. Raumbezogene Ansätze sind aus Sicht der Endbegünstigten und unmittelbar mit der Umsetzung der Förderung betrauten Stakeholder ein wichtiger Ansatz, um wirkungsvollere Projekte und einen wirkungsvolleren Abbau regionaler Unterschiede zu erreichen (vgl. Abbildung 7).

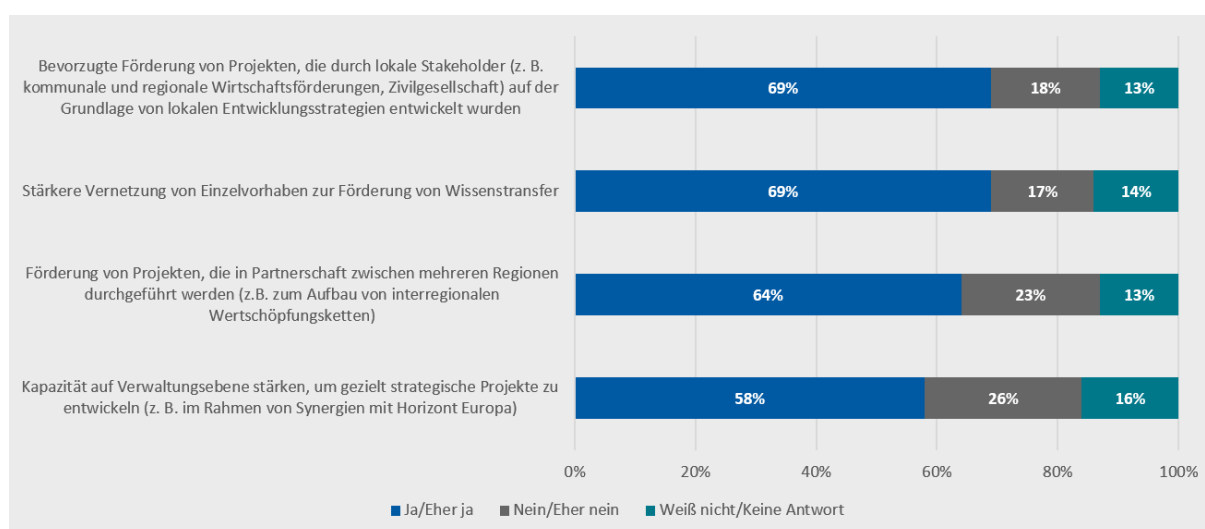


Abbildung 7: Ergebnisse der Stakeholder-Konsultation zu Maßnahmen für wirkungsvollere Projekte und einen wirkungsvolleren Abbau regionaler Unterschiede (N=744) (Quelle: Eigene Darstellung).

So sprachen sich in der Stakeholder-Konsultation mehr als zwei Drittel für eine bevorzugte Förderung von Projekten aus, die auf der Grundlage von lokalen Entwicklungsstrategien entwickelt wurden. Als unterstützendes Argument wurde hier mehrfach angeführt, dass damit nicht nur eine Aktivierung endogener Stärken erreicht werde, sondern auch die Einbindung der Zivilgesellschaft im Sinne der Akzeptanzsteigerung erreicht werde.

Eng damit im Zusammenhang stehend ist der Wunsch nach einer stärkeren Vernetzung von Einzelvorhaben zur Förderung des Wissenstransfers, der auch von zwei Dritteln der Stakeholder geäußert wurde. Hier kommt der Wunsch nach einem systemischen Ansatz der Projektförderung zum Ausdruck. Die Rückmeldungen der Stakeholder lassen sich dabei nach zwei Gesichtspunkten differenzieren. Zum einen wurde unterstrichen, dass der klassische Wissens- und Technologietransfer zwischen Projekten gestärkt werden müsse, um breitere Effekte auf das regionale Innovationssystem auch über den Abschluss des geförderten Vorhabens hinaus zu erzielen.

Zum anderen gelte es, auch Optionen für die Anschlussfähigkeit nach Ende der Förderung zu entwickeln bzw. anzubieten. So sei es immer wieder zu beobachten, dass sinnvolle Entwicklungen nicht weitergeführt werden können. Konkrete Ansatzpunkte wurden in einer besseren Verzahnung von EFRE-Förderprogrammen mit anderen nationalen Programmen gesehen

(Synergien zwischen Förderprogrammen). Dabei müsse auch regionenübergreifend gedacht werden. Dies kommt auch in der Zustimmung von fast zwei Dritteln der Stakeholder auf die Frage zum Ausdruck, ob Projekte gefördert werden sollten, die partnerschaftlich von mehreren Regionen durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang wurde der Wunsch geäußert, länderübergreifende Projekte durch einen gemeinsamen Antrag in einem gemeinsamen Programm der Länder zu fördern.

Voraussetzung für einen strategischeren raumbezogenen Ansatz, wie er in den Ergebnissen der Stakeholder-Konsultation zum Ausdruck kommt, ist jedoch nach Auffassung der Mehrheit der Befragten eine Stärkung der Verwaltungskapazität nicht nur auf Ebene der Verwaltungsbehörden, sondern insbesondere auf Ebene der Kommunen und Gebietskörperschaften.

2.3.2. Bestehende Instrumente zur Förderung raumbezogener Ansätze

Zur Umsetzung der Strukturfondsförderung im Rahmen von raumbezogenen Ansätzen gibt es bereits verschiedene Instrumente, deren Vor- und Nachteile nachstehend diskutiert werden. Für die Umsetzung raumbezogener Ansätze sind im Legislativrahmen der Förderperiode 2021-2027 in der DachVO drei Formen bzw. territoriale Instrumente vorgesehen: integrierte territoriale Investitionen (ITI), von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung (community-led local development (CLLD)) und sonstige territoriale Instrumente zur Förderung von Initiativen, die der Mitgliedstaat konzipiert hat. Entscheidet sich ein Mitgliedstaat bzw. eine Region für die Umsetzung einer dieser Formen, ist jeweils eine territoriale Strategie zugrunde zu legen, die das geographische Gebiet der Intervention, den Entwicklungsbedarf, das Potenzial des Gebiets, den Entwicklungsansatz sowie die Einbindung von Partnern in die Ausarbeitung und Durchführung der Strategie beschreibt.⁵⁴ In Deutschland wurden diese territorialen Instrumente im EFRE bisher nur wenig umgesetzt. In der Förderperiode 2021-2027 werden rund 83% der EFRE-Mittel ohne territoriale Ausrichtung vergeben. Wenn territoriale Instrumente genutzt werden, dann liegt der Schwerpunkt auf der Umsetzung der Form „sonstige territoriale Instrumente“. ITI und CLLD spielen nur eine sehr untergeordnete Rolle.

In den Diskussionsterminen mit den Verwaltungsbehörden zu den bisherigen Erfahrungen mit territorialen Instrumenten zeigte sich ein gemischtes Bild. Der geringe Einsatz der territorialen Instrumente sei darauf zurückzuführen, dass ihr Einsatz als herausfordernd wahrgenommen wird. Positiv wurde von den Vertreterinnen und Vertretern der Länder hervorgehoben, dass es mit den bestehenden territorialen Instrumenten gelungen sei, regionale Bedarfe passgenau zu adressieren und Akteure zu vernetzen, auch dank der Erstellung regionalspezifischer Strategien, welche die örtlichen Gegebenheiten berücksichtigen. Territoriale Instrumente könnten zudem die Sichtbarkeit und Akzeptanz der EU-Förderung erhöhen. Ein Erfolgsfaktor sei aus Sicht einzelner Länder die Festlegung eines festen Budgets, womit Verbindlichkeit geschaffen wird. Als eine zentrale Schwäche in der Umsetzung von territorialen Investitionsstrategien heben die Akteure

⁵⁴ Art. 28-34 Verordnung (EU) 2021/1060.

den zeitaufwendigen Strategieprozess hervor. Dadurch hätten kommunale Projekte sehr lange Vorlaufzeiten und die Erfüllung der N+3 bzw. N+2-Regelung werde zum Problem.

Weitere Herausforderungen in der Umsetzung ergeben sich aus der Finanzierung mit Mitteln aus verschiedenen PZ und einer erforderlichen Begleitung von Projektverantwortlichen, für die nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung stehen.

Mit dem JTF hat ergänzend zu den vorgenannten Formen territorialer Instrumente ein neuer Ansatz Eingang in die Kohäsionspolitik gefunden, der explizit darin besteht, Regionen bei der Bewältigung ihrer individuellen Transformationsherausforderungen zu unterstützen. Die Ausrichtung auf spezifische Bedürfnisse und Ziele einer Region, verbunden mit einem „region-led programming“, ist Kern der Interventionslogik des JTF. Seine Interventionslogik – verstanden dabei als die Logik, wie Fördermaßnahmen auf bestimmte Spezifische Ziele wirken – verknüpft die starke raumbezogene Ausrichtung des Programms mit einem spezifischen Entwicklungsziel für das territoriale Gebiet, in dem gefördert wird. Durch diese Verknüpfung gewinnt der territoriale Ansatz eine, wie es der Ausschuss der Regionen zurecht einschätzt, neue Qualität im Sinne eines konkreten „aufgabenorientierten Ansatzes [...] zur Bewältigung großer gesellschaftlicher Herausforderungen“.⁵⁵

Die Festlegung der Interventionslogik erfolgt in den Territorialen Plänen für einen gerechten Übergang (Territorial Just Transition Plans, TJTP) des JTF, die von den Mitgliedstaaten bzw. Regionen (in Deutschland den Ländern) gemeinsam mit den zuständigen lokalen und regionalen Behörden der betroffenen Gebiete erarbeitet werden.⁵⁶

Die in den Diskussionsterminen geschilderten bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung des JTF in Deutschland auf Seiten der Länder zeigten, dass insbesondere der Aufwand und der Abstimmungsprozess mit der Europäischen Kommission kritisch eingeschätzt werden. So wird die Ausarbeitung der Territorialen Pläne als aufwendig eingestuft. Zudem sei die Einschränkung der zu fördernden Gebiete und der Top-Down-Ansatz bei der Festlegung der Bedarfe kritisch zu bewerten. Ferner wurde seitens der Vertreterinnen und Vertreter der Länder kritisch angemerkt, dass die im JTF zur Anwendung gekommene Gebietskulisse die Wirtschaftsräume einer Region nicht adäquat abbilde. Zudem sind die Länder mehrheitlich der Auffassung, dass die Einbeziehung der Kreise und kreisfreien Städte (NUTS3-Ebene) in die Programmplanung des EFRE nach dem JTF-Vorbild nicht sinnvoll sei und ein Umsetzungshemmnis darstelle. Die Einbeziehung einer neuen Verwaltungsebene und regionaler Partner würde den zeitlichen Aufwand für die Programmierung erhöhen und der Prozess komplexer werden lassen. Die Implementierung innerhalb der vorgegeben Zeitschienen werde dadurch erschwert.

Als vorteilhaft wurde in den Austauschterminen angemerkt, dass gerade die Interventionslogik Vorteile für eine strategischere Ausrichtung und effektivere Zielerreichung biete.

⁵⁵ Ausschuss der Regionen, 2023: Die Zukunft der Kohäsionspolitik, Entwurf einer Stellungnahme der Fachkommission für Kohäsionspolitik und EU-Haushalt, 26. September 2023, Nr. 16.

⁵⁶ Vgl. Europäische Kommission, 2021: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang, SWD(2021) 275 final, S. 7.

Fallbeispiel 4: „Südniedersachsenprogramm“ im Rahmen des OP EFRE Niedersachsen 2014-2020
Das Südniedersachsen Programm

1) Spezifische Strategie und Instrumente zur Unterstützung der territorialen Transformation



**SÜDNIEDERSACHSEN
PROGRAMM**

Die Region Südniedersachsen, zusammengesetzt aus den Landkreisen Goslar, Göttingen, Holzminden, Northeim, Osterode am Harz sowie der Stadt Göttingen, wurde in der Vergangenheit als strukturschwach charakterisiert.

Dies wurde hauptsächlich durch den demografischen Wandel, manifestiert in Abwanderung und Alterung der Bevölkerung, sowie durch die räumliche Entfernung zu dynamischen Wachstumszentren begründet. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, wurde das Südniedersachsenprogramm für die Förderperiode 2014-2020 initiiert. Dieses Programm zielte darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der Region durch Aktivierung der endogenen Potenziale zu stärken und somit die Anbindung an andere Landesteile zu verbessern. Es wurden innovative und wachstumsstarke Unternehmen sowie Hochschul- und Forschungseinrichtungen als Schlüsselakteure für die regionale Entwicklung identifiziert. Durch die Förderung der regionalen Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Hochschulen, Forschungseinrichtungen und anderen Akteuren sollten Kooperationspotenziale gesteigert werden. Das Programm definierte sechs operative Schwerpunkte: die Schaffung und Nutzung virtueller Mobilität, die Weiterentwicklung regionaler Mobilität, Intensivierung des Wissensaustauschs und Technologietransfers, Entfaltung der Arbeitskräftepotenziale, Steigerung der kulturellen und landschaftlichen Attraktivität sowie der Wirtschaftskraft des Tourismus und die Sicherung der Daseinsvorsorge und Lebensqualität in der Region.

Finanziell strebte das Südniedersachsenprogramm an, mindestens 100 Mio. € in der Region zu mobilisieren, ohne dass eine formale Mittelzuweisung im Rahmen des Operationellen Programms erfolgte. Die Fördermittel wurden somit nicht verbindlich für Südniedersachsen reserviert, und die Projekte mussten sich im regulären Scoring-Verfahren gegen Anträge aus anderen Regionen Niedersachsens durchsetzen. Zur Unterstützung der Projektentwicklung und Vernetzung regionaler Akteure wurde in Göttingen das Projektbüro Südniedersachsen (SNB) eingerichtet, getragen vom Land Niedersachsen, den beteiligten Landkreisen sowie der Stadt Göttingen. Das Büro kooperierte mit bestehenden Netzwerken und knüpfte Verbindungen zu Entscheidungsträgern und Bewilligungsstellen auf Landesebene.

2) Stärken und Schwächen hinsichtlich des Beitrags zur Transformation auf regionaler Ebene

Die Implementierung des Südniedersachsenprogramms und die Einrichtung des Projektbüros Südniedersachsen (SNB) in Göttingen wurden als bedeutende Stärken des regionalisierten Ansatzes wahrgenommen. Diese Maßnahmen führten zu einer verstärkten Bewusstseinsbildung unter den beteiligten Akteuren auf teilregionaler Ebene, wodurch sich Südniedersachsen zunehmend als eine einheitliche Region verstand, in der eine kooperative Zusammenarbeit der Kreise und Städte zur Entfaltung ihrer Potenziale essentiell war. Der Ansatz bewirkte eine aktivierende und vernetzende Funktion unter den regionalen Akteuren und unterstützte gezielt die Projektentwicklung. Das Südniedersachsenbüro sowie das Steuerungsgremium für das Programm stärkten die regionale Governancestruktur und förderten die operative Umsetzung der Ziele.

Eine zentrale Schwäche des Südniedersachsenprogramms war das Fehlen eines verbindlich definierten Budgets, was zur Folge hatte, dass Projektanträge aus der Region in einem allgemeinen Scoringverfahren

gegen Anträge aus anderen Regionen Niedersachsens konkurrieren mussten. Diese Konstellation beschränkte die direkte Steuerungswirkung des Programms im Sinne einer gezielten Mittelallokation für Südniedersachsen und dämpfte potenziell die Mobilisierungswirkung auf regionale Akteure. Die generelle Unverbindlichkeit in der finanziellen Planung könnte zudem die Effizienz und Zielgerichtetheit der Fördermaßnahmen beeinträchtigt haben.

Den von den Vertreterinnen und Vertretern der Länder geäußerten Vorbehalten ist entgegenzuhalten, dass das Programmierungsverfahren des JTF unter hohem Zeitdruck stattgefunden hat. Dieser kann durch einen frühzeitigen Start der Förderperiode 2028-2034 deutlich reduziert werden. Zum anderen ist die strukturierende Wirkung auf die lokale Ebene, die die Interventionslogik des JTF und die detaillierten Vorgaben der TJTP haben, nicht zu unterschätzen. Denn durch sie wird eine Verständigung der regionalen Partner auf ein gemeinsames Entwicklungsziel und auf gemeinsame koordinierte Maßnahmen gefördert. Damit wäre eine wichtige Kernherausforderung der Strategiefähigkeit von Regionen unmittelbar angesprochen, da lokalpolitische Prozesse die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie und damit einer optimalen Ressourcenallokation erschwert. Eine solche strukturierende Wirkung können die Strategien auf Ebene eines Landes nicht haben, da sie aggregierte Entwicklungsherausforderungen auf einer höheren Raumebene adressieren.

Die zweite Kernherausforderung für die Strategiefähigkeit einer Region, die auch im Dialog mit den Ländern thematisiert wurde, ist ihre administrative Kapazität. Entsprechend gilt es im Falle unzureichender personeller und fachlicher Ressourcen zur Strategie- und Projektentwicklung sowie Projektumsetzung durch geeignete Fördermaßnahmen, die relevanten regionalen Partner zu unterstützen.

2.3.3. Kohärenz mit weiteren Instrumenten der Regionalförderung

Beim Blick auf transformative Strukturpolitik muss auch das Zusammenspiel unterschiedlicher Programme auf europäischer, Bundes- und Landesebene betrachtet werden. Die Koordination und das abgestimmte Zusammenwirken mit anderen europäischen und nationalen Politiken können dazu beitragen, ein weiteres Auseinanderdriften der weiter und der weniger entwickelten Regionen zu verhindern. Auf nationaler Ebene spielt bei der Gestaltung der transformativen Strukturpolitik das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse eine wichtige Rolle. Zu nennen ist insbesondere auf Bundesebene das 2020 eingerichtete Gesamtdeutsche Fördersystem (GFS) mit Fokus auf strukturschwache Regionen. Im Gegensatz zum EFRE adressieren die unter der GFS zusammengefassten Programme nur strukturschwache Regionen.

Durch den Fokus auf strukturschwache Regionen und die Ausrichtung auf Themen mit Relevanz für die Twin Transition kann eine verstärkte Koordinierung zwischen EFRE und GFS ein wichtiges Element sein, um den Innovationsstandort Deutschland und Europa weiterzuentwickeln und zu positionieren. Dies gilt insbesondere für strategische Großprojekte wie z.B. die Ansiedlung von Unternehmen und Forschungseinrichtungen zur Weiterentwicklung von Schlüsseltechnologien wie der Chipindustrie oder Batteriefertigung mit hohen Investitionsvolumina oder die Weiterentwicklung von Innovationsökosystemen, die nur durch koordinierte Maßnahmen

umgesetzt werden können. Abnehmende Mittel für klassische Fördermaßnahmen machen ebenfalls koordinierte Ansätze erforderlich. Hier ist eine bessere Orchestrierung der Programme von Bund und Ländern gefragt, um Förderlücken zu schließen und Synergien zu schaffen. Im Austausch mit den Praktikerinnen und Praktikern in den Verwaltungsbehörden und in den Ergebnissen der Stakeholder-Konsultation wurde der Wunsch nach einem besseren Überblick über alle einschlägigen Fördermöglichkeiten von Bund und Ländern geäußert, z.B. über eine neue Informationsplattform.

Auch der 9. Kohäsionsbericht der EU betont die Bedeutung einer gegenseitigen Verstärkung von nationalen Politiken und Kohäsionspolitik, um Mittel effizient einzusetzen und eine größtmögliche Wirkung zu erreichen.⁵⁷ Neben EFRE und GFS können weitere Synergien auch über eine verstärkte Koordinierung mit weiteren Programmen erreicht werden: Zu nennen sind der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) für die Förderung ländliche Räume sowie mit Blick auf Fachkräfte und demografische Veränderungen der Europäische Sozialfonds (ESF). Synergien könnten auch mit weiteren europäischen Programmen wie Digital Europe (DEP) für Digitalisierung und CONNECT für den Verkehrsbereich geschaffen werden. Die stärkere Koordinierung und Orchestrierung der Programme könnte über vorhandene Gremien von Bund und Ländern für die Kohäsionspolitik erfolgen, idealerweise in enger Abstimmung mit dem Koordinierungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Damit würde relativ aufwandsarm eine engere Verzahnung europäischer und nationaler Programme ermöglicht.

Eine bessere Koordinierung ist allerdings nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern auch zwischen den Ländern selbst erforderlich. Dies betrifft zwei Dimensionen: zum einen die Koordinierung von Fördermaßnahmen über Ländergrenzen hinweg, damit zusammenhängende Wirtschaftsräume zielgerichtet gefördert werden können. Ein weiterer Weg, um eine koordinierte und effiziente Herangehensweise an die Transformation zu erreichen, ist die Nutzung von Synergien über Programmgrenzen hinweg, zwischen Kohäsionspolitik und zentral verwalteten europäischen Programmen, vor allem dem Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont Europa“. Vorrangiges Ziel der EU-Politik ist die Unterstützung eines innovativen, intelligenten und nachhaltigen wirtschaftlichen Wandels und die Förderung von Exzellenz in Ful sowie die gleichzeitige Verringerung und Überwindung der anhaltenden Innovationskluft.

Der EFRE trägt dazu durch seine Ausrichtung auf das Politische Ziel 1 bei, indem er die Entwicklung und den Ausbau der Ful-Kapazitäten und die Einführung fortschrittlicher Technologien fördert. Um die Erreichung dieses Zieles zu unterstützen, sollen zwischen den beiden EU-Instrumenten Horizont Europa und EFRE Synergien geschaffen werden. So fordert Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer iii DachVO die Mitgliedstaaten auf, „Synergien zwischen den von der Partnerschaftvereinbarung erfassten Fonds [...] und anderen Unionsinstrumenten, [...] sowie gegebenenfalls der im Rahmen von Horizont Europa finanzierten Projekte“ herzustellen.

⁵⁷ Europäische Kommission (2024), Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, S. 244ff.

In einem „Synergienleitfaden“⁵⁸ hat die Europäische Kommission verschiedene Arten von Synergien beschrieben. Zu diesen gehören das Exzellenzsiegel, die Übertragung von Mitteln aus dem EFRE auf Horizont Europa, die Kumulation von Fördermitteln, Europäische Partnerschaften, Kombinierte Förderung (Teaming, Regional Innovation Valleys) sowie vor- und nachgelagerte Synergien. Es obliegt den Verwaltungsbehörden zu entscheiden, ob Synergiemechanismen genutzt werden oder nicht.⁵⁹ In seinem Sonderbericht aus dem November 2022 stellte der Europäische Rechnungshof fest, dass „[die befragten Verwaltungsbehörden] nicht alle synergiefördernden Maßnahmen umgesetzt [haben], die in den Strategiedokumenten vorgesehen waren. Insbesondere Maßnahmen zur Schaffung von nachgeordneten Synergien, bei denen es um die weitergehende Nutzung der Ergebnisse von Horizont-2020-Projekten geht, wurden nur in sehr begrenztem Umfang durchgeführt“.⁶⁰

Die Nutzung von Synergien mit anderen EU-Programmen und Instrumenten einschließlich Horizont Europa ist in den OPs der Länder verankert. In der Praxis wird auf die Herstellung der Synergien hingewirkt. Jedoch wird seitens der Länder in der Arbeitsgruppe Bund-Länder-Synergiendialog des BMBF immer wieder darauf hingewiesen, dass das von der Europäischen Kommission verfolgte Konzept der Synergien eher abstrakt und zum Teil in der Förderpraxis schwer umzusetzen sei (z.B. das Exzellenzsiegel). Die Entstehung von Synergien zwischen dem EFRE und Horizont Europa sowie anderen (auch nationalen) Förderinstrumenten werde vielfach von den Projektakteuren getrieben, sofern diese eine langfristige und strategisch gut aufgesetzte Planung verfolgen, die Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung sei.

Die europäischen Missionen in Horizont Europa können Anknüpfungspunkte für die Nutzung von Synergien sein: Missionen sind EU-weite Full-Instrumente, die Ziele zur Bewältigung aktueller gesellschaftlicher Herausforderungen durch interdisziplinäre Innovationen angehen und die Bevölkerung von Anfang an einbinden. Es gibt aktuell fünf Missionen: Anpassung an den Klimawandel, Krebsbekämpfung, Gesunde Ozeane und Gewässer, Klimaneutrale und intelligente Städte und den „Bodendeal für Europa“.⁶¹ Vor diesem Hintergrund fordert die Europäische Kommission, dass die „Programmplanung der EU-Finanzierung durch die Mitgliedstaaten [...] enger auf die EU-Missionen abgestimmt werden [muss]. Dies ist ein integraler Bestandteil der Schaffung von Synergien, z.B. durch die systematischere Nutzung der Kohäsionspolitik für die EU-Missionen. Die Diversifizierung der Finanzmittel und Finanzierungsquellen zur Unterstützung einer Reihe von Tätigkeiten von der Forschung bis zur Einführung ist daher eine weitere zentrale Herausforderung. Zu diesem Zweck sollten sehr enge Kontakte zwischen den Dienststellen der

⁵⁸ Mitteilung der Kommission: Synergien zwischen dem Programm Horizont Europa und den EFRE-Programmen (2022/C 421/03), 04.11.2022

⁵⁹ Vgl. ebd.: S. 9.

⁶⁰ Europäischer Rechnungshof: Synergien zwischen Horizont 2020 und den europäischen Struktur- und Investitionsfonds werden noch nicht voll ausgeschöpft, Sonderbericht Nr. 23, S. 5. Die Schlussfolgerungen des EuRH beruhen u. a. auf einer Umfrage unter den Verwaltungsbehörden von 27 Operationellen Programmen (Rücklaufquote 64%) und 78 nationalen Kontaktstellen (Rücklaufquote 67%) aus allen Mitgliedstaaten (vgl. S. 13-14). Ob sich Verwaltungsbehörden aus Deutschland an der Umfrage beteiligt haben, ist unbekannt.

⁶¹ Weitere Informationen: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_4747.

Europäischen Kommission und den Verwaltungs- und Durchführungsbehörden der Mitgliedstaaten hergestellt werden.“⁶² Hierin ist der Wunsch einer stärkeren Missionsorientierung der EFRE-Förderung zu erkennen, womit sich Fragen mit Blick auf die thematische Ausrichtung und Zielgruppen zukünftiger Förderinstrumente stellen.

Synergien bestehen aktuell z.B. über die Regional Innovation Valleys, die Kohäsionspolitik und Horizont Europa zur Förderung europäischer Wertschöpfungsketten (vgl. Fallbeispiel 5). Eine Koordinierung der unterschiedlichen Instrumente der Regionalförderung kann über die bereits bestehenden Plattformen erfolgen.

2.3.4. Regionenübergreifende Zusammenarbeit

Regionenübergreifende Zusammenarbeit innerhalb Deutschlands

Die regionenübergreifende Zusammenarbeit kann bei der Umsetzung der Kohäsionspolitik eine wichtige Rolle spielen, sowohl innerhalb Deutschlands als auch darüber hinaus. Durch die regionenübergreifende Zusammenarbeit können das gegenseitige Lernen befördert, Erfahrungen und Wissen ausgetauscht, gemeinsame Projekte gestartet sowie Synergien und komplementäre Vorteile genutzt werden. Die Kooperation zwischen Innovationsakteuren über Regionengrenzen hinweg befördert den Wissens- und Technologietransfer und damit die Innovationsfähigkeit der beteiligten Regionen. Mit Blick auf Digitalisierung, Umwelt- und Klimaschutz können gemeinsame Herausforderungen beispielsweise durch die regionenübergreifende Förderung klimafreundlicher Technologien adressiert werden. Regionenübergreifende Projekte können zudem dazu beitragen, die Infrastruktur zu verbessern, indem sie beispielsweise den Ausbau von Verkehrsnetzen, Energieversorgungssystemen und digitalen Infrastrukturen unterstützen. Regionenübergreifende Kooperation kann zudem das europäische Zusammengehörigkeitsgefühl befördern. Durch die Kooperation können innovationsstarke und innovationsschwächere Regionen voneinander lernen.

Regionenübergreifende Zusammenarbeit adressiert die innovationspolitische Herausforderung, dass der geographischer Bezugsraum der RIS3 auf Länderebene nicht zwangsläufig mit realen, interregional integrierten Wirtschaftsräumen übereinstimmt. Als Beispiele für den Umgang mit dieser Herausforderung innerhalb Deutschlands kann zum einen die gemeinsame RIS3 von Berlin und Brandenburg „inno BB“ dienen, zum anderen die gemeinsame Innovationsstrategie der Metropolregion Hamburg mit Beteiligung der Länder Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen sowie Mecklenburg-Vorpommern. Darüber hinaus ermöglichen weitere Länder in geeigneten Aufrufen grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

In der Stakeholder-Konsultation gaben rund 64% der Teilnehmenden an, dass eine verstärkte interregionale Zusammenarbeit ein wichtiger Ansatz sein könnte, die Wirkungen des EFRE zu steigern. Als Gründe hierfür wurde unter anderem genannt, dass über die Kooperation der Wissens- und Technologietransfer zwischen Projekten in verschiedenen Regionen gesteigert werden könnte, ebenso wie die Wissenstransfermöglichkeiten für bisher unbeteiligte Akteure. Auf

⁶² Mitteilung der Kommission: Zwei Jahre EU-Missionen: Bewertung der Fortschritte und Ausblicke, COM(2023) 457 final, 19.07.2023, S. 12.

diese Weise könnten Synergiepotenziale mit anderen Förderansätzen genutzt werden und damit weitere Möglichkeiten für Anschlussaktivitäten zur Verwertung der Projektergebnisse geschaffen werden. In den verschiedenen Diskussionsterminen mit den Ländern und darüber hinaus zeigte sich, dass die Stärkung der regionenübergreifende Einführung nicht mit neuen Verpflichtungen einhergehen sollte.

Innerhalb Deutschlands können besonders Cluster eine große Rolle für regionenübergreifende Zusammenarbeit spielen, da sie sich eher an funktionellen Wirtschaftsräumen und weniger an Verwaltungsgrenzen orientieren. Für die Förderung „reifer“ oder fortgeschrittener Cluster, die größtenteils bereits privat finanziert sind, muss laut Teilnehmenden des Expert:innen-Workshops ein Mehrwert gegeben sein. Ein strukturierter Austausch zwischen Clustern aus dem Programm „go-cluster“ (BMWK) und den Zukunftsclustern (BMBF) wäre eine Möglichkeit. Ansätze für eine verbesserte Unterstützung und die Nutzung der Potenziale von Clustern für regionenübergreifende Zusammenarbeit könnten sich aus einer Förderschiene des EFRE zur interregionalen Kooperation ergeben. Dabei sollte der EFRE ein eigenständiges Instrument bleiben. Weitere Teilnehmende sprachen sich für eine Berücksichtigung des Mehrebenensystems und einer Stärkung des raumbezogenen Ansatzes aus (vgl. Kapitel 2.3.1).

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit spielt die Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ) eine große Rolle. In der aktuellen Debatte wird in Deutschland ebenso wie auf der EU-Ebene eine Stärkung und Weiterentwicklung der ETZ gefordert, da sie einen wichtigen Bestandteil der Kohäsionspolitik darstellt. Region für Region fragmentiert kann Kohäsionspolitik nur in begrenztem Maße entscheidende Entwicklungen anstoßen, die oft einen größeren Rahmen benötigen. Durch Anreize zur interregionalen Kooperation jedoch kann sie komplementäre Akteure und Regionen zusammenbringen, die Bildung europäischer Netzwerke stärken und so ihre Durchschlagskraft vervielfachen. Als wichtigstes Instrument gilt hier Interreg, um grenzüberschreitendes gemeinsames Lernen, Erfahrungsaustausch und die Entstehung neuer interregionaler Partnerschaften sicherzustellen.⁶³

Die Regional Innovation Valleys stellen ein Beispiel dar, wie regionenübergreifende Zusammenarbeit über die Verknüpfung unterschiedlicher Fördermittel befördert werden kann (vgl. Fallbeispiel 5).

Fallbeispiel 5: Regional Innovation Valleys (RIVs) als Beispiel für regionenübergreifende Kooperation

Die Nutzung von Synergien zwischen unterschiedlichen Förderprogrammen der EU können auch eine Antwort auf sinkende öffentliche Mittel sein. Im Idealfall wird die Wirkung verschiedener Einzelmaßnahmen so effektiv gesteigert. Ein Beispiel für die Förderung einer Maßnahme über mehrere Programme sind die regionalen Innovationstäler/Regional Innovation Valleys. Gefördert wird diese

⁶³ Hunter, Alison (2023): Addressing Cohesion Policy’s identity crisis in a changing European Union. European Policy Centre.

Initiative aus Mitteln von Horizont Europa und dem Instrument für interregionale Innovationsinvestition (I3) des EFRE. Mit diesem Instrument werden in der Kohäsionspolitik regionenübergreifende Partnerschaften unterstützt, um europäische Wertschöpfungsketten zu fördern und Innovationspotenziale in den Regionen zu aktivieren. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Zusammenarbeit in gemeinsamen Feldern der intelligenten Spezialisierung.

Die Regional Innovation Valleys (RIV) sind Regionen innerhalb Europas, die sich auf Innovation und technologische Entwicklung konzentrieren und eng mit anderen Forschungs- und Innovationszentren zusammenarbeiten. Die RIVs sollen Innovationen in europäischen Innovationsökosystemen in der gesamten EU beschleunigen und stärken und die Innovationsklüfte in der EU zu schließen. Sie sollen verschiedene Akteure – darunter Unternehmen, Forschungsinstitutionen, Universitäten und lokale Verwaltungen – miteinander vernetzen, um den Wissensaustausch zu fördern und gemeinsame Projekte zur Entwicklung neuer Technologien und Lösungen anzustoßen. Diese Zusammenarbeit soll den Innovationszyklus beschleunigen und insbesondere die Bereiche Digitalisierung, grüne Technologien und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung unterstützen. Dieser neue Ansatz kann eine wichtige Rolle für interregionale Investitionen sowie die Integration von Wertschöpfungsketten spielen.⁶⁴

Mit den RIVs wird die über I3 angestrebte regionenübergreifende Kooperation auf Innovationsfeldern wie Energie, Kreislaufwirtschaft, Digitalisierung oder Gesundheit weitergeführt. Diese Ansätze sind komplementär zu Interreg angelegt, Doppelungen und Überschneidungen sollten durch den Fokus auf Innovation und Transformation vermieden werden.

Das RIV-Label erwerben Regionen über die Auswahl in einem Interessenbekundungsverfahren oder durch die erfolgreiche Beteiligung an Ausschreibungen. 2023 gab es koordinierte Aufrufe in Horizont Europa (60 Millionen Euro) und über das I3-Instrument im EFRE (62 Millionen Euro). Weitere Ausschreibungen sollen 2025 erfolgen. Die RIVs bauen teilweise auf den Partnerschaften für regionale Innovation auf und setzen die Ziele der jeweiligen RIS3 um.

Eine weitere Initiative, die bei der regionenübergreifenden Zusammenarbeit eine Rolle spielt, ist die Partnerschaft für regionale Innovation (PRI). PRI zielt darauf ab, Instrumente zu testen, die die Koordinierung und Ausrichtung der regionalen, nationalen und EU-Innovationspolitik verbessern, und die Innovationsklüfte in der EU zu überwinden. PRI ist ein neuer Ansatz für raumbezogene Innovationspolitik. Seit 2022 wird die Vanguard-Initiative (siehe Fallbeispiel 5) über die Pilotaktion von PRI gemeinsam mit 38 weiteren Initiativen und Maßnahmen in die weitere Umsetzung eingebunden.

Fallbeispiel 6: VINNOVATE und die Vanguard-Initiative als Beispiel für intergouvernementale Zusammenarbeit

Die Vanguard-Initiative (VI) ist eine Allianz innovativer Regionen in Europa, die sich auf die Förderung industrieller Innovationen und den Aufbau europäischer Wertschöpfungsketten auf der Grundlage

⁶⁴ High-Level Group on the Future of Cohesion Policy (Hrsg.) (2024): Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy.

komplementärer regionaler Strategien für intelligente Spezialisierung konzentriert. Die Verbindung von Innovationsökosystemen und die gemeinsame Nutzung von Wissen und Einrichtungen in den Mitgliedsregionen sollen die interregionale Zusammenarbeit erleichtern und Investitionen in Innovationen stimulieren.

Mit VINNOVATE hat die Vanguard-Initiative einen neuen interregionalen Finanzierungsmechanismus ins Leben gerufen, um die Finanzierung von Innovationsprojekten zu ermöglichen. Ziel von VINNOVATE ist es, industriegeführte und strategische interregionale Projekte zu entwickeln. Hierzu sollen finanzielle Unterstützung (Zuschüsse) für Akteure (KMU, Forschungs-/Einrichtungszentren, Hochschulen usw.) in den an VINNOVATE teilnehmenden Regionen bereitgestellt werden.

Die Mitgliedsregionen verfolgen mit VINNOVATE einen intergouvernementalen Ansatz, ähnlich dem Eureka-Modell. Die Projektfinanzierung erfolgt bei diesem Modell nicht aus einem zentralen Budget, sondern ist in jedem beteiligten Land individuell geregelt. Projektbeteiligungen können über nationale Förderprogramme, durch Eigenmittel oder andere Möglichkeiten finanziert werden. Bei VINNOVATE werden unter einem gemeinsamen interregionalen Dach vorhandene Förderprogramme in den Regionen der VI verknüpft, um Projekte im gemeinsamen Interesse zu unterstützen. So können bestehende Strukturen für die regionenübergreifende Zusammenarbeit genutzt werden, ohne dass neue Programme oder Maßnahmen erforderlich sind.

Die VINNOVATE-Mitgliedsregionen/-staaten sind: Ost-Niederlande (Provinzen Gelderland und Overijssel), Nord-Niederlande (Provinz Noord Brabant), Süd-Niederlande (Provinz Noord Brabant), Nordost-Rumänien, Flandern, Galizien, Niedersachsen, Emilia-Romagna, Niederösterreich und Wales. Im Rahmen des Aufrufs 2024 werden Aktivitäten in den Technology Readiness Level (TRL) TRL6, TRL7 und/oder TRL8 gefördert, d. h. VINNOVATE unterstützt Post-Prototyping-Aktivitäten. Die Gesamtprojektkosten belaufen sich auf mindestens 100.000 Euro pro Projekt. Dabei müssen Konsortien aus Partnern aus mindestens zwei Mitgliedsregionen und mindestens zwei verschiedenen Mitgliedstaaten bestehen.

Die Projekte müssen (thematisch) mit mindestens einem der acht VI-Piloten verbunden sein:

- Bioökonomie
- Effiziente und nachhaltige Fertigung (ESM)
- Hochleistungsproduktion durch 3D-Druck (3DP)
- Fortschrittliche Fertigung für energiebezogene Anwendungen in rauen Umgebungen (ADMA)
- Neue nano-aktivierte Produkte (NANO)
- Künstliche Intelligenz (KI)
- Smart Health/Personalisierte Medizin
- Wasserstoff

Die Länder sehen die ETZ auch künftig als maßgeblichen Baustein für die regionen- und grenzüberschreitende Zusammenarbeit.⁶⁵ Die Bedeutung von interregionaler,

⁶⁵ Stellungnahme der Länder zur Halbzeitrevision des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021- 2027 und zur Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2027.

grenzüberschreitender und transnationaler Zusammenarbeit und der Rolle Interregs hierbei dafür wurde auch in den Diskussionsterminen mit den Verwaltungsbehörden der Länder betont. Die ursprünglich freiwillige Nennung von Ansätzen für die interregionale, grenzüberschreitende oder transnationale Zusammenarbeit ist im Laufe der Programmierung verpflichtend geworden. Brandenburg hat beispielsweise Elemente zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Aufrufe zur EFRE-Förderung aufgenommen und erkennt diese als förderfähig an.⁶⁶ Diese Schaffung einer weiteren Nebenbedingung für die Programmierung könnte im Widerspruch zum Ziel der Vereinfachung stehen. In Austausch mit den Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltungsbehörden wurde betont, dass Ansätze für die interregionale, grenzüberschreitende oder transnationale Zusammenarbeit unterstützt werden sollten, aber eher bottom-up entsprechend den regionalen Anforderungen und Bedürfnissen und nicht top-down. Die Ideen und Bedürfnisse der Projektverantwortlichen sollten jeweils im Mittelpunkt stehen. Im Dialog mit den Ländern wurde weiterhin die Kombination von EFRE-Mitteln mit Mitteln aus Horizont Europa als Ansatz zur Förderung der regionenübergreifenden Zusammenarbeit genannt. Als Hemmnis wurde häufig die unterschiedliche Umsetzung von EU-Programmen und Programmen in geteilter Mittelverantwortung genannt.

2.4 Verknüpfung von Kohäsionspolitik und Strukturreformen nach dem Vorbild der Aufbau- und Resilienzfazilität

Die Aufbau und Resilienzfazilität (ARF) ist das Kernstück von NextGenerationEU. Ziel ist es, die wirtschaftliche Erholung Europas von der Covid-19-Pandemie zu unterstützen. Gleichzeitig soll ein Beitrag geleistet werden, um Wirtschaft und Gesellschaft im Einklang mit den Prioritäten der EU resilienter zu machen und dabei die grüne und digitale Transformation voranzutreiben. Im Unterschied zur Kohäsionspolitik, die eine langfristige Investitionspolitik zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Entwicklung der Mitgliedsstaaten und ihrer Regionen ist, ist die Aufbau- und Resilienzfazilität ein zeitlich befristetes Krisenreaktionsinstrument, das zur Abmilderung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie geschaffen wurde. Mit seiner Hilfe sollte zum einen die Wirtschaft der Mitgliedsstaaten gestärkt werden und diese gleichzeitig besser auf zukünftige vergleichbare Schocks im Sinne eines „build back better“ vorbereitet werden. Hierzu dient die unmittelbare Verknüpfung der im Rahmen der ARF bereitgestellten Mittel mit der Durchführung nationaler Reformen zur Bewältigung von Herausforderungen, die in den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters zur Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik festgestellt wurden.

Die Interventionsbereiche der Kohäsionspolitik und des ARF sind sich sehr ähnlich. Grundlegende Unterschiede bestehen jedoch mit Blick auf das Umsetzungsmodell. So beruht die ARF auf einer einheitlichen, zentralisierten Programmplanung. Dies ist an landesspezifische Strukturreformen mit einer unmittelbaren Verknüpfung mit dem Europäischen Semester gebunden. Die Mitgliedsstaaten waren gehalten, in nationalen Aufbau- und Resilienzplänen die von ihnen

⁶⁶ Z.B. in der Richtlinie Wissens- und Technologietransfer 2022 (richtlinie_1992832.pdf (ilb.de)).

angestrebten Reformen und Investitionen festzulegen und klare Etappenziele sowie Zielwerte für deren Umsetzung bis 2026 zu definieren. Die Auszahlung der ARF-Mittel ist leistungsgebunden, d. h. erst wenn im Vorfeld festgelegte Meilensteine und Zielwerte erreicht sind, werden diese ausgezahlt. Die Einbeziehung der Regionen in die Gestaltung der Programme und Reformen ist nicht zwingend vorgeschrieben.

Aufbauend auf den Erfahrungen, die im Rahmen der ARF gesammelt wurden, wird auf europäischer Ebene neben der Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit Reformen auch eine deutliche Stärkung des ergebnisorientierten Ansatzes im Sinne einer leistungsorientierten Erstattung der Kosten (performance-based approach) diskutiert. Ein solcher Ansatz, der Zahlungen mit dem Erreichen von bestimmten Meilensteinen und Zielwerten anstelle einer nachträglichen kostenbasierten Abrechnung verknüpft, wird als Weg gesehen, schneller Ergebnisse zu erzielen und die Effizienz der Förderung zu steigern.⁶⁷ So spricht sich die High-Level Group zur Zukunft der Kohäsionspolitik dafür aus, den Ansatz der Konditionalität durch eine Verknüpfung mit einem „systemic programme for national and regional reforms“ weiterzuentwickeln. Die Kohäsionspolitik soll dabei „by veering towards a territorially sensitive performance-based model, [...] complement investments with reforms to achieve development goals“.⁶⁸ Dabei bezieht sich die High-Level Group auf die Erfahrungen, die mit der Verknüpfung von Reformen und einem leistungsorientierten Ansatz im Rahmen der ARF gemacht wurden. Basierend auf ihrer Mid-Term Evaluierung kommt die Europäische Kommission zu dem Schluss, dass die Verknüpfung der ARF-Mittel mit Reformen und dem „performance-based approach“ von besonderer Bedeutung ist: „[The] performance-based approach of the RRF is considered instrumental in enhancing its effectiveness: the disbursement upon the completion of concrete outputs (i.e. milestones and targets) evidenced by Member States is key to ensure ‘performance’“.

Ebenso erlaube, so die Auffassung der Europäischen Kommission, die Verknüpfung von Reformen und Investitionen die Schaffung von Synergien.⁶⁹ Konsequenterweise wird daher auch innerhalb der Europäischen Kommission und darüber hinaus aktuell intensiv diskutiert, wie ein solcher Ansatz auf die Kohäsionspolitik übertragen werden kann.

Eine 1:1-Übertragung des ARF-Modells auf die Kohäsionspolitik ist jedoch aus mehreren Gründen nicht möglich:

1. Die ARF folgt einer anderen Logik als die Kohäsionspolitik, da ihre Mittel zur Finanzierung von Investitionen nur in Kombination mit der Umsetzung von Strukturreformen bereitgestellt werden. Reformen und Investitionen werden in einem gemeinsamen Plan vorab zwischen Mitgliedstaaten

⁶⁷ Vgl. European Commission, 2024: 9th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion; High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, 2024: Forging a Sustainable Future together: Cohesion for a Competitive and Inclusive Europe, S. 38.

⁶⁸ Vgl. Rodríguez-Pose, Andrés et al., 2024: Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, S. 38.

⁶⁹ European Commission, 2024: Commission Staff Working Document: Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility, SWD(2024) 70 final, S. 77.

und Kommission vereinbart.⁷⁰ Im Zuge der Erstellung wie auch der Umsetzung der Reformpläne wurde jedoch die regionale Ebene nicht hinreichend einbezogen. Im Ergebnis wurde dadurch die Effektivität erheblich beeinträchtigt, da auf regionaler und lokaler Ebene zum Teil die zur Umsetzung erforderlichen administrativen Kapazitäten fehlten.⁷¹ Im Gegensatz dazu werden durch die Kohäsionspolitik und ihre verschiedenen Fonds unabhängig von Strukturreformen Maßnahmen finanziert, die individuelle regionale Investitionsbedarfe adressieren. Dabei geht die Planung von der regionalen Ebene aus, so dass sichergestellt wird, dass die erforderlichen Kapazitäten vorhanden sind. Strukturreformen können jedoch die Ergebnisse und Wirkungen der geförderten Projekte erhöhen, da sie förderliche Rahmenbedingungen schaffen. Um sicherzustellen, dass diese geeigneten Rahmenbedingungen geschaffen werden, bedarf es eines Mechanismus in der Programmplanung, der bottom-up aus den Regionen die Bedarfe für Strukturreformen integriert.

2. Ein solcher territorialisierter Design-Ansatz zur Bottom-Up-Definition der Strukturreformbedarfe führt sehr wahrscheinlich dazu, dass seitens der Region Reformbedarfe artikuliert werden, für deren Adressierung sie nicht in allen Fällen über die notwendigen Legislativkompetenzen verfügen. Für die Umsetzung von Strukturreformen kommen in einem föderal organisierten Land wie der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich drei Ebenen der Umsetzung in Frage (Bund, Länder, Kommunen). Dies bedeutet, dass eine nachgeordnete Ebene, deren Förderung wie in der ARF leistungsorientiert an die Umsetzung von Reformen gebunden ist, nicht durch die Nichtauszahlung von Mitteln bestraft werden sollte, wenn die legislative Zuständigkeit zur Umsetzung der Reform auf einer höheren Ebene liegt und es dort zu einer Verzögerung bzw. Nichtumsetzung der Reform kommt.

Im ARF-Rahmen werden Meilensteine und Zielwerte als „Fortschrittsmaßstäbe für die Verwirklichung einer Reform oder Investition definiert, wobei die Etappenziele [Meilensteine] qualitative und die Zielwerte quantitative Ergebnisse sind“ (Art. 2 Abs. 4 ARF-VO) definiert. Ein solcher Ansatz wird im Rahmen der Strukturfonds bisher nicht umgesetzt und müsste neu entwickelt werden.

2.4.1. Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit Strukturreformen

Strukturreformen sind Maßnahmen, die den institutionellen und regulatorischen Rahmen einer Volkswirtschaft, in dem Unternehmen und Menschen ihrer Tätigkeit nachgehen, verändern. Durch Strukturreformen sollen Volkswirtschaften in die Lage versetzt werden, ihr Wachstumspotenzial auf ausgewogene Weise zu erreichen. Sie wirken auf die Angebotsseite einer Volkswirtschaft,

⁷⁰ „Damit das allgemeine Ziel erreicht wird, besteht das spezifische Ziel der Fazilität darin, den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung für die Verwirklichung der in ihren Aufbau- und Resilienzplänen festgelegten Etappenziele und Zielwerte ihrer Reformen und Investitionen zur Verfügung zu stellen.“ (Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität).

⁷¹ European Commission, 2024: Study supporting the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility, vgl. S. 124

indem sie Hindernisse für die effiziente und faire Erzeugung von Waren und Dienstleistungen beseitigen und damit zur Steigerung von Produktivität und Beschäftigung beitragen.⁷²

Die deutsche Volkswirtschaft sieht sich seit einigen Jahren einer Vielzahl von Herausforderungen gegenüber, die sich aus einer veränderten weltwirtschaftlichen Lage, aber auch aus Besonderheiten des Standortes Deutschland ergeben.⁷³ Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, Strukturreformen zu konzipieren und umzusetzen. Die Debatte um die Felder, in denen Strukturreformen durchgeführt werden sollten, wird in Deutschland seit einigen Jahren intensiv geführt. Abbildung 8 zeigt einen Überblick über die Politikfelder für Strukturreformen, die in der Debatte zum Teil sehr kontrovers diskutiert werden. Eine detaillierte Darstellung der Diskussion ist an dieser Stelle nicht möglich, so dass für einen weiterführenden Einblick auf die angegebenen Quellen verwiesen wird.⁷⁴

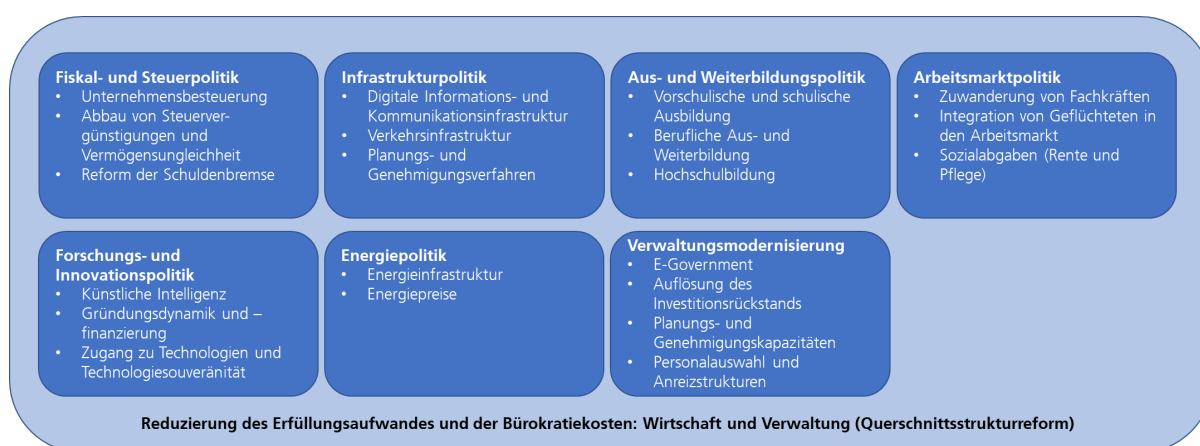


Abbildung 8: Politikfelder für Strukturreformen in Deutschland (Quelle: Eigene Darstellung).

Die Konkretisierung der Politikfelder, die in Zukunft für eine Verknüpfung mit Strukturreformen auf regionaler Ebene in Frage kommen, ergibt sich aus der Frage, welche Strukturreformen einer transformativen Strukturpolitik dienlich sind. Damit verbunden ist die Frage, welche Zuwendungsempfängenden welche Strukturreformen bzw. Rahmenbedingungen benötigen,

⁷² Vgl. Europäische Zentralbank, 2017: Was sind Strukturreformen?, www.ecb.europa.eu.

⁷³ Vgl. Institut für Weltwirtschaft, 2020: Analyse der industrierelevanten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland im internationalen Vergleich, Endbericht Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, S. 352.

⁷⁴ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft, 2024: Schuldenbremse 2.0. Konzepte für tragfähige Fiskalregeln; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, 2024: Frühjahrsgutachten 2024; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, 2023: Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023; Normenkontrollrat, 2023: Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen, Jahresbericht 2023; OECD, 2023: OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2023; OECD, 2022: Deutschland 2022 – Agile Ansätze für erfolgreiche Transformation, OECD-Bericht zur Innovationspolitik; Institut der deutschen Wirtschaft, 2021: Ein Wachstumspfad für mehr Produktivität, Innovation und Beschäftigung in Deutschland; Institut für Weltwirtschaft, 2020: Analyse der industrierelevanten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland im internationalen Vergleich, Endbericht Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

damit die Absorption der Mittel gesteigert wird und bessere Ergebnisse und Wirkungen erzielt werden können.

Zuständigkeiten für Strukturreformen und ihre Governance

Zunächst ist festzulegen, auf welcher Ebene die identifizierten Strukturreformfelder im Sinne einer legislativen und exekutiven Zuständigkeit zu verorten sind. In der Bundesrepublik Deutschland haben die Länder grundsätzlich das Recht zur Gesetzgebung, sofern der Bund nicht über Gesetzgebungsbefugnisse verfügt (Art. 70 Grundgesetz). Der Bund verfügt in ausgewählten Feldern über eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz (Art. 73 Grundgesetz) und in ausgewählten Feldern über eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Grundgesetz), in denen die Länder solange das Recht zur Gesetzgebung haben, wie der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch macht. Entsprechend dieser Zuständigkeitsregelung ist im Einzelfall für jede Strukturreform zu entscheiden, welche Ebene über die Gesetzgebungskompetenz verfügt. Die Kommunen haben das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Grundgesetz). Damit verfügen sie zwar nicht über eine Legislativkompetenz zur Erlassung von Gesetzen, können aber auf Grundlage von Gesetzen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung Satzungen erlassen (z.B. Regelungen zur Bauleitplanung).

Governance-Struktur zur Entwicklung und Umsetzung von Strukturreformen

Zur Entwicklung und Umsetzung von Strukturreformen ist eine Governance-Struktur zu entwickeln, die alle beteiligten Akteure integriert. Um diese Governance-Struktur zu gestalten, bedarf es eines Prozesses, der systematisch die Reformbedarfe von lokalen und regionalen Stakeholdern erfasst, in geeignete (legislative) Strukturreformprojekte übersetzt und mit der Europäischen Kommission abschließend vereinbart. Wie ein solcher Prozess im Grundsatz aussehen könnte, ist in Abbildung 9 dargestellt.

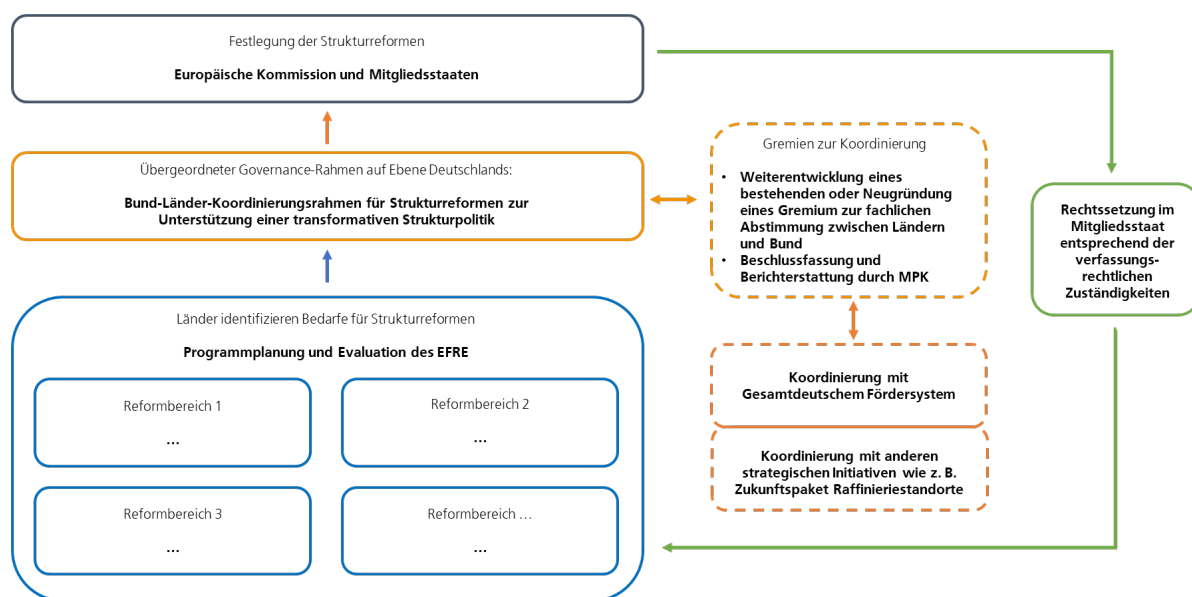


Abbildung 9: Organisation des Diagnoseverfahrens (Quelle: Eigene Darstellung).

2.4.2. Meilensteine und Zielwerte als Grundlage leistungsbasierter Erstattung

Bei einer möglichen Übertragung des ARF-Ansatzes auf die Kohäsionspolitik gilt es über die Definition der relevanten Reformpolitiken hinaus zu diskutieren, inwieweit Meilensteine und Zielwerte als Grundlage einer leistungsbasierten Erstattung bei der Umsetzung des EFRE anwendbar sind. Ferner ist die Realisierung einer leistungsbasierten Erstattung untrennbar mit dem Konzept „financing not linked to costs“ (FNLTC) verbunden, das auf breiterer Basis durch die Länder umzusetzen wäre. Nicht mit Kosten finanzierte Finanzierungen (FNLTC) können gemäß Art. 125 Abs. 1 lit. a VO (EU) 2018/1046 (EU-Haushaltsordnung) gewährt werden, wenn sie sich auf bestimmte Faktoren stützen, wie „die Erzielung von Ergebnissen, die anhand zuvor gesteckter Etappenziele oder anhand von Leistungsindikatoren gemessen werden“.

Meilensteine und Zielwerte

Der ARF-Rahmen definiert Meilensteine und Zielwerte als Fortschrittsmaßstäbe für die Verwirklichung einer Reform oder Investition, wobei Meilensteine qualitative und Zielwerte quantitative Ergebnisse darstellen. Im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zu den Aufbau- und Resilienzplänen wird dies weiter qualifiziert und mit Beispielen unterlegt. Meilensteine beziehen sich auf das Erreichen von Prozessschritten, während sich die Zielwerte auf Outputs beziehen, die unmittelbares Resultat der Investition oder Reform sind (siehe dazu Tabelle 3 mit den Definitionen der Europäischen Kommission).

Tabelle 3: Definition Meilensteine und Zielwerte im ARF⁷⁵

Milestones (Meilensteine)	Ein Meilenstein spiegelt keine Beträge wider, sondern eine objektiv überprüfbare qualitative Errungenschaft (verabschiedete Rechtsvorschriften, vollständige Operationalisierung von IT-Systemen usw.), und definiert wünschenswerte Inhalte und Eigenschaften.	bezieht sich auf das Erreichen von Prozessschritten/Etappenzielen
Targets (Zielwerte)	Ein Ziel ist die quantitative Erreichung eines vereinbarten Indikators (z.B. Anzahl der gebauten Schienenkilometer, Anzahl der Quadratmeter renovierter Gebäude, Anzahl der Begünstigten eines bestimmten Investitionsprogramms usw.). Die Wahl der Ziele sollte die Umsetzung von Reformen und Investitionen widerspiegeln und daher operativ sein.	bezieht sich auf Output als unmittelbares Resultat der Förderung

Beispiele für Milestones (Meilensteine) und für Targets (Zielwerte) sind anhand des Deutschen Aufbau- und Resilienzplanes (DARP) in der nachfolgenden Tabelle 4 dargestellt.

⁷⁵ European Commission, 2021: Commission Staff Working Document: Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans, SWD(2021) 12 final, S. 33.

Governance und Umsetzung der europäischen Strukturfonds mit Blick auf ihre Neuausrichtung nach 2027 Endbericht

Tabelle 4: Beispiel für Meilensteine und Zielwerte aus dem Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP): Förderung Elektromobilität⁷⁶

Table 1. Milestones and targets														
Sequential Number	Related Measure (Reform or Investment)	Milestone / Target	Name	Qualitative indicators (for milestones)	Quantitative indicators (for targets)			Timeline for completion (indicate the quarter and the year)		Data source / Methodology	Responsibility for reporting and implementation	Description and clear definition of each milestone and target	Assumptions/ risks	Verification mechanism
					Unit of measure	Baseline	Goal	Quarter*	Year					
1.2.3 a	Innovationsprämie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen	Target	Förderung von 240.000 Elektrofahrzeugen	n/v	Anzahl geförderter Fahrzeuge	0	240.000	Q1	2021	Bundesamt für Ausfuhrkontrolle (BAFA)	BAFA	Die Förderung erfolgt auf Basis der geänderten Förderrichtlinie zur „Innovationsprämie“, die am 8. Juli 2020 in Kraft getreten ist.	keine	BAFA Reporting
1.2.3 b	Innovationsprämie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen	Target	Förderung von insg. 560.000 Elektrofahrzeugen (weitere 320.000 im Vergleich zum Zwischenziel)	n/v	Anzahl geförderter Fahrzeuge	0	560.000	Q1	2022	BAFA	BAFA	Die Förderung erfolgt auf Basis der geänderten Förderrichtlinie zur „Innovationsprämie“, die am 8. Juli 2020 in Kraft getreten ist.	Keine	BAFA Reporting
1.2.4 a	Reform: Verlängerung des Erstzulassungszeitraumes für die Gewährung der zehnjährigen Steuerbefreiung reiner Elektrofahrzeuge (Kraftfahrzeugsteuer)	Milestone	Gesetz verabschiedet	Das Siebte Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes wurde verkündet und ist in Kraft getreten. Die Steuerbefreiung wird bereits gewährt.				Q4	2020		Bundesministerium der Finanzen	Zur Umsetzung der Maßnahme war eine Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes erforderlich. Das Gesetzgebungsverfahren ist abgeschlossen.		Das Siebte Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes wurde am 22. Oktober 2020 im Bundesgesetzblatt I S. 2184 verkündet.

⁷⁶ Bundesministerium der Finanzen (2021): Deutscher Aufbau- und Resilienzplan, S. 219.

Die Übertragung des ARF-Ansatzes „Meilensteine = Prozessschritte/Etappenziele“ und „Zielwerte = Output“ lassen sich nicht direkt auf das Indikatorensystem des EFRE übertragen. Dort werden mittels Output-Indikatoren „spezifische Leistungen der Intervention“ und mittels Ergebnis-Indikatoren „Auswirkungen der geförderten Interventionen und insbesondere die direkt Betroffenen, die zu unterstützenden Zielgruppen oder die Nutzer der Infrastruktur“ gemessen.⁷⁷ Meilensteine wie in der ARF sind nicht Bestandteil der Indikatorik des EFRE. Eine Messung der Wirkung (im Sinne des „impact on the wider economy/society beyond those directly affected“) findet – wie auch im Rahmen des ARF-Ansatzes – nicht statt. Der ARF-Ansatz „Zielwerte“ entspricht den Outputindikatoren des EFRE, so dass hier eine einfache und unproblematische Übertragung stattfinden könnte. Die Übertragung des Ansatzes „Meilensteine“ ist auf zwei Wegen umsetzbar (Tabelle 5).

Tabelle 5: Übertragbarkeit Meilensteine und Zielwerte auf den EFRE

ARF	EFRE	Bemerkungen
Zielwerte	Output	Übertragbar
Meilensteine	Keine direkte Entsprechung im Sinne von „objectively verifiable qualitative achievement“ (Prozessschritte)	<p>Neue Messebene müsste für Prozessschritte eingeführt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zusätzlicher Aufwand bei Programmierung, Monitoring und Evaluation • Aufwand ist jedoch begrenzt, wenn man sich auf Prozessschritte wie z. B. Veröffentlichung einer Förderrichtlinie oder Verfügbarkeit von Infrastrukturen beschränkt. Die Erfüllung der Prozessschritte kann auf prozentual gemessen werden.
	Anknüpfen an Ergebnisse im EFRE grundsätzlich denkbar, würde jedoch Abkehr von Prozessfokus des ARF bedeuten	<p>Zusätzlicher Aufwand auf Seiten der Programmbehörden durch enge Begleitung der geförderten Projekte zur Sicherstellung der Zielerreichung</p> <p>Schwierig mit Blick auf experimentelle und innovative Projekte, die Ergebnisse nicht erreichen können</p>

Quelle: Eigene Darstellung

⁷⁷ Art. 2 Nr. 13 und 14 VO (EU) 2021/1060

Würde der Ansatz „Meilensteine“ direkt auf den EFRE übertragen, wäre eine neue Messebene einführen, mit der Prozessschritte bzw. verifizierbare qualitative Leistungen im Sinne von verabschiedeten Rechtsvorschriften oder der Verfügbarkeit von Systemen oder Infrastrukturen (Output der Förderung) erfasst werden können. Dies würde zusätzlichen, jedoch begrenzten Aufwand in der Programmierung zur Festlegung dieser Meilensteine und ebenso bei der Programmbegleitung im Rahmen des Monitorings und der Evaluation insbesondere bei der Bewertung der Verfügbarkeit von Systemen oder Infrastrukturen bedeuten.

Die Übertragung des Meilenstein-Ansatzes auf den EFRE ließe sich jedoch grundsätzlich zwar auch an die Ergebnis-Ebene (Outcome; z. B. Zahl von umgesetzten Forschungsprojekten) des EFRE binden, wobei sich hier jedoch verschiedene Fragen stellen. So wäre dies mit einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand für die Programmbehörden verbunden. Dieser würde darin bestehen, dass eine engmaschigere Begleitung der geförderten Projekte erforderlich würde, um sicherzustellen, dass die Ergebnisse als Zahlungsvoraussetzung erreicht werden. Dies ist zwar grundsätzlich durch die Prüfung der Sachberichte der Zwischen- und Verwendungsnachweise möglich und wird durch die zuwendungsgebenden Stellen auch geleistet; kommt es jedoch zu Abweichungen im Projektverlauf, die das Erreichen der Ziele und damit der Ergebnisse gefährden, dann ist eine Intervention der zuwendungsgebenden Stellen im Sinne einer inhaltlichen Beratung erforderlich. Diese der Zielerreichung dienenden inhaltlichen Beratung ist zum einen zeitintensiv, was zusätzliche Ressourcen und Aufwand auf Verwaltungsseite erfordern würde, und zum anderen würde sie auch zusätzliche Fachkompetenzen erfordern, damit die geförderten Projekte fundiert beim Erreichen ihrer Ziele unterstützt werden können. Angesichts der bereits sehr angespannten Personallage in vielen Programmbehörden ist daher die mögliche Einführung von Meilensteinen gekoppelt an Ergebnisse zurückhaltend zu beurteilen, sofern nicht zusätzliche Mittel zur Schaffung dieser Ressourcen im Rahmen der Kohäsionspolitik bereitgestellt werden. Daran würde auch die Beauftragung von Beratungsunternehmen oder Agenturen zur Erfüllung dieser Aufgaben nichts Grundsätzliches ändern, da hier neben dem Verwaltungsaufwand, der mit Vergaben verbunden ist, auch zusätzliche Mittel zur Finanzierung dieser externen Begleitung bereitgestellt werden müssten. Ebenso zu bedenken ist, dass Ergebnisse nicht in jedem Fall nur durch ein gefördertes Vorhaben, sondern im Zusammenspiel mit anderen Projekten und Rahmenbedingungen entstehen. Somit bestehen für eine inhaltliche Begleitung auch Grenzen des Einflusses auf das Ergebnis.

Bei einer Verknüpfung des Meilenstein-Ansatzes mit den Ergebnis-Indikatoren ist auch mit Blick auf experimentelle bzw. innovative Projekte ein besonderes Herangehen erforderlich. Bei experimentellen bzw. innovativen Projekten ist es unsicher, ob sie die erwarteten Ergebnisse erbringen. Es liegt gerade in der Natur dieser Projekte, dass sich im Laufe des Projektes herausstellen kann, dass die Ergebnisse nicht erreicht werden können und es auch keine Abhilfemaßnahmen gibt, die durch eine Anpassung doch noch die Zielerreichung sicherstellen könnten. Im Falle einer Verknüpfung würden Programme für das Nichterreichen von Meilensteinen bestraft werden und keine Zahlung erhalten.

Dies würde bedeuten, dass Programmbehörden das Risiko experimenteller bzw. innovativer Projekte sehr wahrscheinlich nicht eingehen werden. Somit sollten die Outcomes für experimentelle bzw. innovative Projekte nicht als Meilensteine festgelegt werden.

Zu einem möglichst aufwandsarmen Vorgehen trägt bei, auf bestehende Indikatoren zurückzugreifen, wie sie bereits für die Operationellen Programme in den Ländern definiert sind. Die Outputindikatoren können zur Definition von Zielwerten genutzt werden. Zur Definition der Meilensteine können grundsätzlich zwar die Ergebnisindikatoren genutzt werden, jedoch sind damit wie vorstehend dargelegt erhebliche Aufwände und Risiken für die Programmsteuerung verbunden. Meilensteine sollten daher als Prozessschritte definiert werden. In der Abwägung der beiden Varianten von Meilensteinen, erstens dem Festlegen von Prozessschritten als Meilensteine und zweitens dem Knüpfen der Meilensteine an Ergebnisse, ist die erste Möglichkeit die sinnvollere, da sie mit deutlich weniger Aufwand in der Programmsteuerung verbunden ist. Dabei sollte jedoch – wie im Beispiel der Inbetriebnahme von Ful-Infrastrukturen – auf Prozessfortschritte auf Seiten der Begünstigten abgestellt werden.

Nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen als Grundlage leistungsbasierter Erstattung

Die leistungsbasierte Erstattung ist auf das Engste mit dem Konzept der sog. nicht Kosten verknüpften Finanzierungen (financing not linked to costs, FNLTC) verbunden. Nicht mit Kosten finanzierte Finanzierungen (FNLTC) können gemäß Art. 125 Abs. 1 lit. a VO (EU) 2018/1046 (EU-Haushaltsordnung) gewährt werden, wenn sie sich auf bestimmte Faktoren stützen, wie „die Erzielung von Ergebnissen, die anhand zuvor gesteckter Etappenziele oder anhand von Leistungsindikatoren gemessen werden“. Im Zusammenhang mit den Meilensteinen und Zielwerten ist die Anwendung des Modells der FNLTC im Falle der ARF verpflichtend vorgeschrieben (Erwägungsgrund 18 VO (EU) 2021/241). Überträgt man den Ansatz der Meilensteine und Zielwerte des ARF auf die Strukturfonds wäre damit auch die Nutzung des FLNTC-Modells verbunden.

In den Strukturfonds können in der Förderperiode 2021-2027 auf Vorschlag der Mitgliedstaaten FNLTC genutzt werden (Erwägungsgrund 34 VO (EU) 2021/1060). Gemäß Art. 51 und 95 der VO (EU) 2021/1060 können Unionsbeiträge zu den Programmen in Form von FNLTC gewährt werden, wenn sich diese auf die Erfüllung von Bedingungen und die Erzielung von Ergebnissen stützen. Sind FNLTC damit auf Ebene der Zahlungen der Europäischen Kommission an die Mitgliedstaaten möglich, so können diese gemäß Art. 53 VO Abs. 1 lit. f VO (EU) 2021/1060 auch für Zahlungen des Mitgliedstaates an Begünstigte genutzt werden.

Die Erstattung ist in beiden Fällen abhängig vom Erreichen vorher festgelegter Ergebnisse (Outcomes) oder von der vollständigen Umsetzung von Maßnahmen oder Verfahren. Ziel der Europäischen Kommission ist es, die Durchführung zu vereinfachen, da der Fokus von Kosten, Erstattung und Prüfungen auf die Nachverfolgung von Leistungen und Ergebnissen der Projekte, einer Gruppe von Projekten oder Maßnahmen gelenkt wird.

Jedoch gilt auch bei Nutzung von FNLTC der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. So ist sicherzustellen, dass die verwendeten Mittel in einem angemessenen Verhältnis zu den getätigten Investitionen stehen (Erwägungsgrund 34 VO (EU) 2021/1060). Wie im Falle der vereinfachten Kostenoptionen zur Begründung der Pauschalen müssen dafür entsprechende Gutachten erstellt werden. Damit ist ein höherer Verwaltungsaufwand auf Seiten der Verwaltungsbehörde verbunden. Wird auf dieser Grundlage das Modell FNLTC angewendet und hat die Europäische Kommission ihre vorherige Zustimmung zu den Beträgen erteilt, dann

„sollten die zugrundeliegenden [...] Kosten keinen Überprüfungen oder Prüfungen unterliegen [...]. Im Rahmen von Überprüfungen oder Prüfungen sollte stattdessen geprüft werden, ob die zur Erstattung des Unionsbeitrags führenden Bedingungen oder Ergebnisse erfüllt sind“ (Erwägungsgrund 34 VO (EU) 2021/1060).

Die Europäische Kommission wünscht sich eine stärkere Nutzung des FNLTC-Modells. So erklärte sie mit Verweis auf die in der Förderperiode 2021-2027 eingeführten Vereinfachungen, dass diese „extended possibilities to use alternative payment options beyond invoice-based costs, i.e. financing not linked to costs, or simplified costs options. This has paved the way for simpler implementation, with quicker payment possibilities. However, Member States have not yet made full use of these options.“⁷⁸ Die Gespräche mit den Ländern im Rahmen dieses Forschungsvorhabens haben die Erkenntnis gebracht, dass die Programmierung unter großem Zeitdruck erfolgte, so dass aufgrund des Aufwandes zur Entwicklung leistungsbasierter Modelle (erheblicher Ressourceneinsatz und Abstimmungsbedarfe) diese Möglichkeiten noch nicht genutzt worden sind, eine spätere Einführung jedoch geprüft werde. Erste Vorgespräche von Ländern mit der Europäischen Kommission zur Einführung eines FNLTC-Ansatzes seien vereinzelt geführt worden, die jedoch nicht immer erfolgreich verlaufen sind.

Daher nutzen die Länder dieses Modell in der Förderperiode 2021-2027 bisher nur eingeschränkt. Das Land Mecklenburg-Vorpommern beabsichtigt die Einführung dieses Modells im Rahmen der Moorschutzförderung entsprechend Art. 51 i. V. 95 VO (EU) 2021/1060. Eine entsprechende Änderung des Operationellen Programmes wird derzeit vorbereitet. Im Dialog mit den Verwaltungsbehörden wurden dabei folgende Vor- und Nachteile diskutiert: Die Abstimmung der Höhe der Einheitskosten mit der Europäischen Kommission sei zwar aufwändig gewesen. Zudem seien die Einheitskosten auch mit Leistungsindikatoren unterlegt worden, die jedoch keine Bedingung für die Auszahlung darstellen. Die zuständige Umweltbehörde rechne im Ergebnis mit erheblichen Vereinfachungen in der Programmimplementierung. Im Verhältnis Mitgliedstaat-Begünstigter wird das Modell FNLTC nach Art. 53 Abs. 1 Buchstabe e VO (EU) 2021/1060 durch die Länder bisher nicht genutzt.

Das nachfolgende Fallbeispiel verdeutlicht, wie in Österreich Prozessschritte als Meilensteine definiert wurden, deren Erreichen Vorauszahlung für die Auszahlung von Mitteln auf Grundlage des Art. 51 i. V. 95 VO (EU) 2021/1060 (Verhältnis Kommission-Mitgliedsstaat) ist.

Fallbeispiel 7: Nutzung von FNLTC in Österreich

Gute Erfahrungen mit diesem Ansatz wurden in der Republik Österreich in der Förderperiode 2021-2027 mit der Maßnahme „Ausbau der Forschungs- und Technologieinfrastruktur“ im Rahmen eines Financing Not Linked to Cost-Konzepts bereits gemacht. Hier wurden mit der Europäischen Kommission Prozessmeilensteine als definiert (Tabelle 6), deren Erreichen Voraussetzungen für die Gewährung des Unionsbeitrags nach Art. 51 DachVO war. Bei der

⁷⁸ European Commission (2024): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the 9th Cohesion Report, S. 23.

Wahl der Prozessschritte wurde unterschieden in (1) verwaltungsverfahrenbezogene Prozessschritte (Ausschreibung, Auswahl von Vorhaben und Abschluss von Förderverträgen) und (2) als Output quantifiziert messbare Resultate der Förderung (Inbetriebnahme von FuE-Infrastrukturen). Die Umsetzung erfolgt nur im Verhältnis zwischen der Republik Österreich und der Europäischen Kommission. Im Verhältnis zwischen Fördermittelgeber und Begünstigten hat Österreich festgelegt, dass die Zuwendungsempfänger die tatsächlich entstandenen Kosten erstattet bekommen.

Tabelle 6: Prozessmeilensteine „Ausbau der Forschungs- und Technologieinfrastruktur“

Zwischenbedingung (Prozessmeilensteine)	Datum	Betrag in Euro
<ul style="list-style-type: none"> Ausschreibung FuE-Infrastrukturen ist veröffentlicht Auswahl der Vorhaben ist abgeschlossen 	6/2024	1.000.000
Abschluss von 50% der Förderverträge	12/2024	7.500.000
Abschluss von 100% der Förderverträge	12/2025	7.500.000
15% der FuE-Infrastrukturen sind in Betrieb genommen	12/2026	2.500.000
45% der FuE-Infrastrukturen sind in Betrieb genommen	12/2027	4.500.000
70% der FuE-Infrastrukturen sind in Betrieb genommen	06/2028	3.500.000
85% der FuE-Infrastrukturen sind in Betrieb genommen	12/2028	3.500.000
95% der FuE-Infrastrukturen sind in Betrieb genommen	6/2029	1.500.000
100% der FuE-Infrastrukturen sind in Betrieb genommen	12/2029	619.572

Mit der Maßnahme „Betriebliche Investitionen in erneuerbare Energien und Energieeffizienz“ liegen in Österreich weitere ähnlich gelagerte Erfahrungen aus den Förderperioden 2014-2020 und 2021-2027 vor. Auch hier wurden mit der Europäischen Kommission Prozessmeilensteine als Voraussetzung für die Gewährung des Unionsbeitrags vereinbart. Im Verhältnis zwischen Fördermittelgeber und Begünstigten wurde auch hier festgelegt, dass die Zuwendungsempfänger die tatsächlich entstandenen Kosten erstattet bekommen. In beiden Fällen wurde seitens der österreichischen Programmverantwortlichen zwar auf den hohen Abstimmungsaufwand mit der Europäischen Kommission bei der Festlegung der Meilensteine hingewiesen; im Ergebnis habe man jedoch deutliche Vereinfachungen im Verhältnis Europäische Kommission-Mitgliedstaat erreichen können.

In den Austauschterminen mit den Verwaltungsbehörden wurden zudem verschiedene Vor- und Nachteile einer Übertragung des ARF-Ansatzes auf den EFRE diskutiert. So wurde in der Einführung von Meilensteinen als Bedingung für Auszahlungen eine realistische und zeitnah umsetzbare Möglichkeit gesehen, um den - als notwendig gesehenen - Aufwand bei der

Abrechnung zu verringern. Zudem könnte es ein Anreiz sein, Mittel effektiv einzusetzen. Als herausfordernd wurde dagegen eingeschätzt, dass die Projekte in Vorleistung gehen müssen, bevor ein Zahlungsfluss veranlasst werden kann. Dies wurde insbesondere für Kommunen und ggf. auch für weitere nicht gewerbliche Projektnehmer (z.B. Vereine) als problematisch gesehen. Des Weiteren wäre die Anwendung für experimentelle Projekte zu überdenken, für die Meilensteine und Zielwerte jeweils gesondert zu formulieren sind.

Auch wurde die Frage aufgeworfen, ob bei Abbruch eines Projektes Gelder zurückgefordert werden könnten. Hier wurde angeregt, im Fall von (ergebnisoffenen) Forschungsprojekten von einer Rückzahlung abzusehen, um weiterhin attraktiv für die Forschung zu sein und auch eine gewisse Fehlerkultur zu ermöglichen. So wurde von in Austauschterminen der Wunsch geäußert, dass eine strategische Anpassung des Forschungsweges auch im Projekt noch möglich sein sollte (nicht zu starre Meilensteine; Einführen von Zwischenmeilensteinen). Weiterhin sollten Meilensteine so definiert sein, dass sie nicht von externen Faktoren abhängen, da sich beispielsweise der Kontext/die Förderlandschaft ändern können. Bei Projekten mit einem komplexen Setup ist es zudem überhaupt schwierig, entsprechende Meilensteine zu definieren. Hier sollte es weiterhin die Möglichkeit der klassischen Abrechnung geben. Zudem wurde angemerkt, dass die Umstellung eine rechtzeitige Verabschiedung der DachVO bräuchte, um genügend Zeit zu haben, alle Systeme anzupassen.

Die Konzeption der leistungsbasierten Kostenerstattung sowie die Abstimmung mit der Europäischen Kommission erzeugen Verwaltungsaufwände. Diese fallen insbesondere im Vorlauf der Förderbekanntmachung an, um die erforderlichen Nachweispflichten transparent darlegen und eine breite Akzeptanz des Verfahrens und der Prüfschritte gewährleisten zu können, was insbesondere mit Blick auf die Ergebnismachweise zutrifft. Gerade hierzu sollte die Europäische Kommission ihre Erwartungen an die Verwaltungsbehörden klar kommunizieren und gute Beispiele verfügbar machen.

2.5 Verfahren zur Umsetzung der Kohäsionspolitik

Der EFRE hat das Ziel, Ungleichgewichte innerhalb der EU zu verringern, indem er innerhalb der Wirtschaft vor allem KMU hilft, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Um die Beteiligung von Kommunen und Unternehmen, insbesondere in strukturschwachen Regionen, zu fördern, bieten die Strukturfonds/ der EFRE zahlreiche Förderlinien. Allerdings sind die Verfahren zur Umsetzung über eine lange Zeit gewachsen, formalistisch und teilweise mit hohen bürokratischen Anforderungen verbunden. Dies belegt die Konsultation im Rahmen des Forschungsvorhabens. Befragte aus allen Akteursgruppen äußerten hier das Anliegen, Aufwände etwa bei der Prüfung zu reduzieren und vermehrt digitale Verfahren anzuwenden.

Für die Verfahren zur Umsetzung soll hier für mehrere Stellen aufgezeigt werden, wo ein Vereinfachungspotential besteht, um den bürokratischen Aufwand zu reduzieren und in welchen neuen Verfahren Zukunftsoptionen gesehen werden.

2.5.1. Vereinfachte Kostenoptionen (VKO)

Seit der letzten Reform der EU-Haushaltsordnung 2018 setzt die EU verstärkt auf vereinfachte Kostenoptionen (VKO). In der Förderperiode 2021-2027 wurden dazu neue Möglichkeiten in die EU-Programme in direkter und geteilter Mittelverwaltung aufgenommen: Die Regeln zur Erstattung von Unionsbeiträgen sind in Art. 53-56 der DachVO für die Unterstützung gegenüber den Begünstigten geregelt. Art. 94-96 beschreibt die vereinfachte Kostenoptionen für die Erstattung der Unionsbeiträge an die Mitgliedstaaten.

Die Nutzung von VKO – d.h. von Kosten je Einheit, Pauschalbeträgen und Pauschalfinanzierungen – war bei Zahlungen an Begünstigte bereits in der Förderperiode 2014-2020 möglich. Bestehende VKO der Förderperiode 2014-2020 wurden fortgeführt und neue hinzugefügt: Die DachVO 2021-2027 sieht in den Art. 54-56 für indirekte Kosten, direkte Personalkosten und für andere förderfähige Kosten als direkte Personalkosten eine Reihe von Standardoptionen vor.

Auch die Integration von VKO, die in anderen EU-Instrumenten oder von Mitgliedstaaten genutzt werden, können auf ähnliche Vorhabentypen in EFRE-Programmen übertragen werden. Die Europäische Kommission zielt mit den Anpassungen darauf, den Verwaltungs- und Prüfaufwand und die damit verbundenen Kosten abzubauen und das Fehlerrisiko zu mindern. Damit werden Erfahrungen aus anderen Programmen, z.B. Horizont Europa, genutzt (vgl. Fallbeispiel 8).

Fallbeispiel 8: Lump-Sum-Förderung in Horizont Europa

Leistungsbasierte Finanzierungsmodelle und vereinfachte Kostenoptionen sind seit der letzten großen Reform der EU-Haushaltsordnung Gegenstand der Diskussion. Im zentral verwalteten EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation (Horizont 2020 bzw. Horizont Europa) wurde 2018 über ein Modellvorhaben ein Pauschalmodell (Lump-sum) eingeführt. Es ist eine Alternative zur Kostenerstattung auf Basis tatsächlicher Kosten. Aktuell werden ca. 20% der Ausschreibungen in Horizont Europa als Lump-sum-Vorhaben umgesetzt. Die Pauschalförderung wird unabhängig von der Art der Fördermaßnahme, vom Thema und der Höhe der Projektförderung auf alle Forschungs- und Innovationsmaßnahmen angewendet.

Das Antragsverfahren, die Begutachtung und das Projektmanagement unterscheiden sich nur in wenigen Punkten von Vorhaben, die auf Realkosten basieren. Unterschiede sind:

- Die Konsortien definieren wie in jedem Forschungsprojekt Arbeitspakete, die mit Meilensteinen und Lieferleistungen unterlegt werden.
- Die Höhe der mit der Projektdurchführung verbundenen Kosten muss im Antrag plausibel und überzeugend auf der Basis der Kosten der einzelnen Einrichtungen geplant werden. Die Kosten werden ausdifferenziert nach Partner und Arbeitspaket entsprechend allgemein zuwendungsfähiger Kostenkategorien angegeben.
- Die Kostenerstattung erfolgt am Ende einer jeden Berichtsperiode auf Basis vollständig abgeschlossener Arbeitspakete – das heißt, wenn alle geplanten Aktivitäten eines Arbeitspakets ausgeführt wurden. Der Erfolg des Projekts ist für die Entscheidung über die Auszahlung nicht maßgeblich.

- Änderungen an vereinbarten Lieferleistungen und Meilensteinen erfordern Änderungen an der Finanzhilfvereinbarung und müssen eng abgestimmt werden.
- Belege über die Höhe der Kosten sind nicht nötig.

Maßgeblich für die Bewilligung sind Exzellenz, Wirksamkeit und ein überzeugender Ansatz für das Projektmanagement (inkl. plausibler Budgetplanung). Unabhängige Gutachterinnen und Gutachter prüfen die Anträge hinsichtlich der Erfüllung aller Kriterien. Sie überprüfen auch die Budgetplanung. Nur die Begutachtenden können einzelne Positionen oder allgemein überhöhte Ausgaben kürzen. Um den Gutachterinnen und Gutachtern die Bewertung der Personalkosten zu erleichtern, gibt es das „Personal Cost Dashboard“. Dort finden sich – differenziert nach Einrichtungsart und Mitgliedstaat – Durchschnittswerte tatsächlich berichteter Personalkosten seit dem Start von Horizont Europa.

Das Modell erfordert in der Antragstellung mehr Aufwand und Abstimmung zwischen den Partnern, die eine sehr detaillierte Budgetplanung einreichen müssen. Auch Haftungsfragen bei Nicht-Erbringung von Leistungen einzelner Partner müssen mit großer Sorgfalt behandelt werden.

Eine Studie der Europäischen Kommission von 2024 stellt allerdings dar, dass mit Lump-um-Förderung keine größeren Risiken für die Zuwendungsempfänger verbunden sind.⁷⁹ Diese Aufwände werden auf Seiten der Zuwendungsempfangenden durch erhebliche Verwaltungsvereinfachungen ausgeglichen. Detaillierte Nachweise über Kosten oder geleistete Stunden sind nicht mehr erforderlich.

Unternehmen reagierten überwiegend positiv auf die Einführung dieses Kostenerstattungsmodells. Öffentliche Einrichtungen, wie Universitäten, profitieren teilweise wegen landesgesetzlicher Haushaltsregeln zur Dokumentation von Kosten weniger von den Vereinfachungen.

Die Möglichkeit der Erstattung von Unionsbeiträgen über Kosten je Einheit, Pauschalbeträge und Pauschalfinanzierungen wurde für die Förderperiode 2021-2027 ausgebaut. Sie wird mit den Programmen beantragt – entweder unmittelbar bei der Einreichung der Programme oder über einen Antrag auf Programmänderung. Der Vorschlag zu den Beträgen und Sätzen erfolgt nach einem Muster der Europäischen Kommission über die Anlage 1 der EFRE-Programme. Durch das neue Verfahren wird die verwendete Methode schon früh von der Europäischen Kommission genehmigt, es ist kein gesondertes Verfahren mehr notwendig. Dies soll die Rechtssicherheit für alle Beteiligten stärken. Das Ausmaß von Prüfverfahren reduziert sich, da nicht mehr auf Ebene einzelner Vorhaben geprüft wird – unabhängig vom gewählten Erstattungsmodus gegenüber den Begünstigten. Mit der Genehmigung von Anlage 1 wird die Nutzung der beschriebenen VKO bindend. Für Änderungen an Berechnungsmethoden wird eine Programmänderung notwendig.

Die Einführung von VKO für unterschiedliche Kostenarten hat im EFRE zu einer administrativen Entlastung geführt. Die stärkere Nutzung von VKO als Vehikel für eine vereinfachte Umsetzung wird auch durch den Ausschuss der Regionen befürwortet.⁸⁰ Um die Effektivität und Effizienz von

⁷⁹ European Commission (2024): Assessment of Lump Sum funding in Horizon 2020 and Horizon Europe.

⁸⁰ Ausschuss der Regionen (2023): Die Zukunft der Strukturfonds nach 2027.

Kohäsionspolitik zu stärken, könnte es sinnvoll sein, mehr maßgeschneiderte Leitlinien zu VKO und auch zu FNLTC vonseiten der Europäischen Kommission bereitzustellen.⁸¹

Auch der Europäische Rechnungshof stellte 2024 in einem Bericht zu Auffälligkeiten in der Kohäsionspolitik fest, dass vereinfachte Kostenoptionen im Zeitraum 2014-2020 die am häufigsten genutzte Vereinfachungsmaßnahme darstellten. Vorgänge, bei denen vereinfachte Kostenoptionen genutzt wurden, seien insgesamt weniger fehleranfällig.⁸²

Fallbeispiel 9: Einrichtungsspezifische Personaltagesätze

Abrechnungsfehler sind bei zentral verwalteten EU-Programmen zu einem großen Anteil auf Fehler bei der Berechnung von Personalkosten zurückzuführen. Einheitskosten (unit costs) gelten als probates Mittel, um die Fehlerquote zu senken. Seit Mai 2024 gibt es für Horizont Europa und Euratom eine neue Möglichkeit zur Abrechnung von Personalkosten. Einrichtungen können jetzt vor Beantragung eines Projekts einen organisationsspezifischen Tagessatz mit der Europäischen Kommission vereinbaren. Die Summe der Personalkosten aller Beschäftigten einer Einrichtung wird dafür durch die Zahl der Vollzeitäquivalente dividiert. Die Europäische Kommission überprüft diese Berechnung. Danach wird der Tagessatz in der Finanzhilfevereinbarung neuer Projekte verankert und durchgängig für alle danach bewilligten Projekte angewendet. Anpassungen sind auf Antrag der Antragstellenden alle zwei Jahre möglich. Diese gelten aber nur für neue Vorhaben.

Aktuell bestehen kaum Erfahrungen mit diesem Instrument. Es ist zu erwarten, dass die Abrechnung von Personalkosten erheblich vereinfacht wird. Allerdings sind die Personaltagesätze sehr unflexibel. Änderungen am Tagessatz sind während der Projektlaufzeit nicht ermöglicht. Tarifsteigerungen können dadurch nicht ausgeglichen werden. Auch für Einrichtungen mit heterogener Belegschaft ist diese Methode wahrscheinlich nicht attraktiv. Die Höhe der Pauschalen wird nicht mehr auditiert. Die Planungssicherheit für die Einrichtungen wird dadurch erhöht.

Die Teilnehmenden des Expert:innen-Workshops bewerteten diese Art der Kostenerstattung als grundsätzlich gutes, flexibel nutzbares Instrument. Zu den Vorteilen zähle vor allem, dass mit der Anwendung ein geringerer Verwaltungsaufwand einhergeht. Besonders weniger erfahrene Antragstellende bzw. Zuwendungsempfangende profitieren davon. In Bezug auf die Personalkostenpauschalen hoben vor allem die Zuwendungsempfangenden positiv hervor, dass die Notwendigkeit einer Zeiterfassung je nach Ausgestaltung der VKO entfallt, was die Projektadministration erheblich vereinfacht.

Trotz dieser insgesamt positiven Einschätzung werden VKO nicht vorbehaltlos positiv bewertet. Für Fördermittelgeber ist die Festsetzung von Pauschalen mit großem Aufwand verbunden, der nicht vergütet wird. Die Herleitung und Berechnung werden durch Verwaltungsbehörden und Zwischengeschaltete Stellen als sehr kompliziert beschrieben. Grundlage für die Berechnung sind

⁸¹ Böhme, Kai, Paola Marinović, Sabine Zillmer, Kinga Hat, und Bernd Schuh (2023): The delivery system of Cohesion Policy now and in future. Bericht für den Ausschuss der Regionen.

⁸² Europäischer Rechnungshof (2024): Überblick über den Zuverlässigkeitsrahmen und die wichtigsten Faktoren, die zu Fehlern bei den Kohäsionsausgaben im Zeitraum 2014–2020 beigetragen haben; Analyse 03, S. 80.

nachgelagerte, statistische Daten. Damit geht die Gefahr einher, dass Personalkosten z.B. in Folge von Tarifsteigerungen nicht gedeckt werden können. Bei der Ausgestaltung müssen entsprechend gute Lösungen gefunden werden, die Lohndumping und Bezahlung unter Tarif verhindern sowie Tarifsteigerungen berücksichtigen.

Fallbeispiel 10: Best-Practice: Abrechnung von Personalkosten auf Basis von Standardeinheitskosten

Mehrere Beispiele für die Anwendung von VKOs finden sich im Interreg-Programm VI-A Bayern-Österreich. Antragstellende können zwischen verschiedenen Modellen für die Kostenerstattung wählen und Echkosten (tatsächliche Kosten), Standardeinheitskosten oder Pauschalen miteinander kombinieren. Personalkosten können hier nur als Pauschale oder als Standardeinheitskosten abgerechnet werden. Die Standardeinheitskosten für Personal sind in vier Leistungsgruppen gegliedert. Sie steigen mit jeder Einreichungsrunde um ca. 10%. Für eine Projektleiterin / einen Projektleiter werden auf dieser Grundlage zwischen 50-62 Euro pro Stunde gewährt, abhängig davon, wann der Antrag eingereicht wurde.

Die Stundensätze gelten jeweils für die gesamte Projektlaufzeit. Bei der Berichtslegung werden Leistungseinheiten abgerechnet, deren Anzahl z.B. über Zeitkarten belegt werden muss (max. 1.720 Stunden pro Jahr).

Mit diesem Modell gehen erhebliche Verwaltungsvereinfachungen einher. Es muss aber auch klar konstatiert werden, dass diese Pauschalsätze nicht immer zur vollständigen Finanzierung von tarifgebundenem Personal geeignet sind. Es handelt sich hier um ein Modell, das nur auf Vorhaben übertragen werden kann, die nach dem Grundsatz der Kofinanzierung gefördert werden.

Im Dialog mit den Praktikern wurden Pauschalen auch als unflexibel beschrieben. So gehen beispielsweise Anpassungen während der Projektlaufzeit mit sehr großem Verwaltungsaufwand für Nachbewilligungen einher. Diese fehlende Flexibilität würde auch dann problematisch, wenn Projekte nicht wie geplant verlaufen. Pauschalen mindern die Spielräume für Umschichtungen und können so die Projektimplementierung erschweren. Für Einrichtungen mit sehr hohen Gemeinkosten, z.B. wegen teurer Forschungsinfrastrukturen und überdurchschnittlichen Personalkosten, sind Pauschalen für Gemeinkosten finanziell unattraktiv. Gleichzeitig bestehe die Gefahr, dass in anderen Einrichtungen über die Pauschalen nicht projektbezogene Kosten gedeckt werden. Aus Sicht des Gutachterteams stellt sich die Frage, inwieweit Über- und Unterkompensation auf der Systemebene einkalkuliert werden müssen.

2.5.2. Digitalisierung der Verfahren zur Umsetzung der Kohäsionspolitik

Die Digitalisierung eröffnet grundsätzlich neue Möglichkeiten, Verwaltungsprozesse zu optimieren, Transparenz und Bürgernähe zu erhöhen und die Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren zu verbessern. Die positiven Effekte der Digitalisierung werden sich jedoch nur dann entfalten, wenn Bedarfe gezielt adressiert werden. Ziel der Umsetzung digitaler Verfahren im EFRE ist es zunächst, im Rahmen der Fördermittelverwaltung die Antrags- und Bewilligungsverfahren zu vereinfachen, die Nachverfolgbarkeit von Fördermitteln zu gewährleisten und eine bessere Datenanalyse zu ermöglichen. Der Ausbau digitaler Strukturen und deren Konnektivität auch in

der EFRE-Förderung steht damit für Effizienzgewinne; sie ist zugleich ein Teil der digitalen Transformation Europas.

In Vorbereitung auf diese Förderperiode wurde der Ausbau der Digitalisierung einschließlich eines digital gestützten Verwaltungsverfahrens bereits in der DachVO und der Verordnung zum Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds vorgegeben.⁸³ Sie postuliert die verstärkte Nutzung der digitalen Möglichkeiten als Chance, um die Ziele der Kohäsionspolitik und die Schaffung einer inklusiven (digitalen) Gesellschaft voranzutreiben. In Einklang mit dieser Zielsetzung werden in der laufenden Förderperiode umfangreiche Fördermittel für den Ausbau von IKT bereitgestellt. Damit sind die Programmbehörden der Mitgliedstaaten für die Verwaltung der Kohäsionsfonds nach einer freiwilligen Phase nunmehr verpflichtet, bei der Verwaltung und Bewirtschaftung der Mittel, der Kommunikation und dem Monitoring, digitale Systeme aufzusetzen und zu nutzen.⁸⁴

Den Mitgliedstaaten ist dabei jedoch, ganz im Sinn der Mehrebenen-Governance der Kohäsionspolitik, frei überlassen, wie die operative Ausgestaltung der (digitalisierten) Verfahren erfolgt. Um der Verpflichtung zur Digitalisierung in Deutschland Rechnung zu tragen, haben die Länder für ihre operationellen Programme jeweils eigene IKT-Systeme aufgesetzt oder weitreichende digitale Einreichungen ermöglicht, die mit dieser Periode zur Verfügung stehen.

Diese IKT-Systeme umfassen Module für das digitale Antragsverfahren, für den Mittelabruf sowie zur Verwaltung der EFRE-Programme die entsprechenden Bearbeitungsmodule für die Prüfung und Bewilligung seitens der Zwischengeschalteten Stellen sowie zur Budgetaufsicht, zum Monitoring und zum Berichtswesen. Der Aufbau dieser Module war von Schulungs- und Informationsangeboten zu begleiten, sowohl für die Mitarbeiter der Verwaltung als auch für die Antragstellenden.

In der Einführung und Umsetzung dieser Systeme sind die Länder auf unterschiedlichem Stand: Einige Länder hatten bereits während der vorigen Förderperiode digitale Systeme konzipiert und – jedenfalls in einzelnen Modulen – eingeführt. Andere Länder hatte dagegen zunächst Grundstrukturen für die geplanten digitalen Systeme vorgelegt und setzen diese in der jetzigen Förderperiode sukzessive um. Weitere Länder haben die Einführung digital gestützter Systeme

⁸³ VERORDNUNG (EU) 2021/1058 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, Abs.13: „Damit die Chancen des digitalen Zeitalters ergriffen werden, sollte der EFRE zur Entstehung einer inklusiven digitalen Gesellschaft beitragen, in der die durch die Digitalisierung gebotenen Möglichkeiten von Bürgern, Forschungseinrichtungen, Unternehmen und Behörden in vollem Umfang genutzt werden. Für wirksame elektronische Behördendienste auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene müssen Instrumente entwickelt und Organisationsstrukturen und Abläufe überdacht werden, damit öffentliche Dienste effektiver, leichter, schneller und kostengünstiger bereitgestellt werden können. Insbesondere sollten Digital- und Telekommunikationstechnologien genutzt werden, um herkömmliche Netzwerke und Dienste — durch die Entwicklung von Projekten wie intelligente Städte und Dörfer — im Interesse der lokalen Gemeinschaften auszubauen“.

⁸⁴ VERORDNUNG (EU) 2021/1060 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. Juni 2021, Artikel 69 Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten.

vollständig auf die aktuelle Periode gelegt und bieten in dieser Förderperiode zunächst erweiterte Möglichkeiten der digitalen Übermittlung von Dokumenten.

Die deutschen Länder liegen mit der Einführung digitaler Systeme somit im Mittelfeld der EU-Mitgliedstaaten, die bei dieser Aufgabe deutlich unterschiedliche Geschwindigkeiten aufweisen. Mit Blick auf die Umsetzung in Gesamteuropa zeigte sich die Europäische Kommission im März 2024 wenig zufrieden und verweist auch im neunten Kohäsionsbericht nochmals auf die Bedeutung einer modernisierten Förderverwaltung.⁸⁵

Mit den digitalen Systemen ist grundsätzlich ein wichtiger Grundstein für potentielle Vereinfachungen gelegt. Dennoch ist die Einführung eines digitalen Systems kein Garant für Vereinfachungen. Den Vorgaben aus Brüssel – sowohl für den EFRE wie für den ESF – folgend bleibt der Gesamtförderprozess auch in einer digitalisierten Umgebung komplex. Auf Grundlage der finalen EU-VO und der spezifischen Anforderungen an das Monitoring bzw. Reporting entstehen hohe Anforderungen auch an eine digitalisierte Umgebung. Entsprechend erweist sich die Einführung in allen Ländern als komplexes Unterfangen, deren Umsetzung sich über die Laufzeit des operationellen Programms hinaus erstrecken wird.

Sofern sich mit Blick auf die folgende Förderperiode Rahmenbedingungen verändern, wie z.B. durch Anpassungen in der DachVO, können sich diese zu einem Verzögerungsfaktor entwickeln, wenn Änderungen an bestehenden oder in der Entwicklung befindlichen digitalisierten Modulen erforderlich werden.

Zusätzlich zum Zeitdruck für die Einführung digitalisierter Systeme besteht angesichts der Komplexität der Förderbedingungen eine zusätzliche Anforderung darin, Definitionen, Erläuterungen und Hilfestellungen bereitzustellen, die für die unterschiedlichen Zielgruppen bei der Nutzung der digitalen Formulare relevant sind. Vor diesem Hintergrund wird auf den Bedarf verwiesen, ein möglichst hohes Maß an Kontinuität der VO und ihrer Instrumente über die Förderperioden hinweg zu gewährleisten.

In dem Kontext sei auch auf die Fachdiskussionen im erweiterten Umfeld verwiesen. So fordert beispielsweise auch Saublens (2023) eine verstärkte Digitalisierung, zeigt jedoch auch deren Grenzen auf.⁸⁶ Saublens zufolge werden durch die Digitalisierung lediglich Möglichkeiten für inkrementelle Verbesserungen geschaffen, die optimalerweise mit vereinfachten Prozessen und mehr Effizienz oder mehr technischer Unterstützung einher gehen können. Zusätzlich weist Saublens auf die Notwendigkeit der Begleitung der Digitalisierungsprozesse hin, damit (Vereinfachungs-)Potentiale erst erschlossen werden.

Einen Teilbereich der Digitalisierung fokussiert auf die Themen Berichterstattung und Monitoring. Auch hier sind komplexe Anforderungen zu erfüllen, darstellt, z.B. aufgrund einer Vielzahl von zu Berichtspositionen, Indikatoren oder verflochtenen Informationen. Ähnliches gilt für Angaben und

⁸⁵ Europäische Kommission v. 27. März 2024 (COM 2024 149 final) in seiner Mitteilung zum neunten Kohäsionsbericht: „Eine stärkere und modernisierte Politik ist von entscheidender Bedeutung, um das europäische Wachstumsmodell zu stärken, eine inklusive Union aufzubauen und die Verwirklichung des im Vertrag verankerten Ziels des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zu erreichen.“

⁸⁶ Saublens (2023): Why not try a big bang in the design of the EU regional Policy?

Prüfungen, die einheitlich in allen Mitgliedstaaten zu leisten sind, z.B. die Prüfung des KMU-Status. Dieser könnte ebenfalls auf europäischer Ebene seitens der Europäischen Kommission zentralisiert werden.

Vor diesem Hintergrund ist es wenig nachvollziehbar, dass in allen 27 EU-Mitgliedstaaten jeweils eigene Systeme entwickelt werden. Dies gilt umso mehr, als die Anzahl der digitalen Systeme noch einmal deutlich die Anzahl der Mitgliedstaaten übersteigt, da in mehreren Mitgliedstaaten für jeweilige OPs auf Länder- bzw. Regionenebene ein jeweils eigenes digitales System erstellt wird.

Tabelle 7: Anzahl der EFRE-OP in ausgewählten Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	Anzahl OP
Italien	21
Spanien	17
Deutschland	16
Polen	16
Frankreich	13
Niederlande	12
Österreich	9
Schweden	8
Dänemark	5
Belgien	3

Quelle: Eigene Darstellung

Mit Blick auf die komplexen, sich ggf. je Förderperiode verändernden Anforderungen an die EFRE-IKT-Systeme im System der Mehrebenen-Governance wiesen Vertreterinnen und Vertreter der Länder in den Austauschterminen darauf hin, dass ein einheitliches digitales System aus eigener Kraft der Länder nicht umsetzbar sei. Zusätzlich zum kapazitären Aspekt der Länder käme hier zum Tragen, dass trotz des verzögerten Starts zunächst in allen Ländern die erfolgreiche Programmumsetzung höchste Priorität einnehme. Bzgl. der Digitalisierung stünde mit Blick auf die verfügbaren Kapazitäten aus kurzfristiger Effizienzabschätzung jeweils im Vordergrund, die jeweiligen individuellen IKT-Systeme der Länder zur Anwendung kommen. Dagegen erfordere eine übergeordnete Lösung im Sinn eines länderübergreifenden IT-Systems aufgrund der unterschiedlichen Schnittstellen und zum Teil unterschiedlichen Strukturen in den einzelnen Ländern einen deutlich längeren, zeitlichen Vorlauf, so auch das Ergebnis entsprechender Beratungen der Länder. Alternative und ggf. einheitliche digitale Systeme sollten daher, so die Rückmeldung durch Vertreterinnen und Vertreter der Länder, auf übergeordneter Ebene (z.B. Bundesebene), vor allem jedoch unter Einbeziehung der Europäischen Kommission und auf dieser Ebene entwickelt werden.

Im Kontext der Digitalisierungschancen wurde von den Vertreterinnen und Vertretern der Länder auf ein weiteres Handlungsfeld hingewiesen: Gerade mit Blick auf Transformationsaufgaben werden die **Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung** (AGVO) und damit verbundenen Nachweispflichten als Hemmnis für eine effiziente Gestaltung und Umsetzung von

Fördermaßnahmen betrachtet, insbesondere im Fall von Mischkalkulationen für die Förderung bzw. die entsprechenden Nachweispflichten. Diese sind durch eine Digitalisierung nicht per se aufzulösen. Ein wesentlicher Beitrag einer Verbesserung und Effizienzsteigerung könnte auf europäischer Ebene jedoch dadurch erzielt werden, wenn für das Berichtswesen die digitale Einreichung von Nachweisen als ausreichend vereinbart und anerkannt würde. Dies hätte eine wichtige Signalwirkung auch für die Länderebene, wo je nach Landeshaushaltsordnung teilweise noch eine analoge Belegeinreichung erforderlich ist.

Hieraus ergibt sich seitens Länder wie auch aus Rückmeldungen zur Konsultation der Wunsch nach einer Verständigung darauf, im Kontext der Europäischen Programme neben digitalen Berichten auch generell eine **digitale Belegeinreichung** zu akzeptieren. Hierfür könnten beispielhaft Erfahrungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten zu Rate gezogen werden.

Als zeitverzögernd hat sich in diesem Kontext in Deutschland die Einführung einer verbindlichen elektronischen Signatur für die Authentifizierung erwiesen. Sollten mittelfristige Verzögerungen aufgrund von Schwierigkeiten mit der elektronischen Signatur erkennbar werden, könnte die Nutzung einer alternativen elektronischen Authentifizierung („E-ID“), wie etwa in Österreich, einen Effizienzgewinn bringen. Die E-ID wäre nutzbringend gerade für Zielgruppen, die Anträge auf mehrere Fördermaßnahmen stellen, ggf. auch in unterschiedlichen Ländern.

Trotz positiver Entwicklungen auf mehreren Ebenen sind in Deutschland und der EU einige grundsätzliche Herausforderungen weiterhin zu bewältigen:

- Technische Infrastruktur: In einigen Regionen fehlt es an der notwendigen technischen Infrastruktur, um digitale Verfahren flächendeckend zu implementieren.
- Datenschutz und Sicherheitsfragen: Die Gewährleistung von Datenschutz und die Sicherheit sensibler Daten stellen eine große Herausforderung dar. Hier ist insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der DSGVO ist enge Auslegung gegen die Wahrnehmung von Handlungsspielräumen abzuwägen.
- Akzeptanz und Schulung: Die Akzeptanz digitaler Verfahren bei den Nutzern ist nicht immer gegeben. Eine umfassende Schulung und Sensibilisierung sind notwendig, um Vorbehalte abzubauen.

Im Vordergrund der aktuellen EFRE-Förderperiode hat sich in der Diskussion mit den Ländern angesichts der hohen Zeitdrucks, der vorhandenen Kapazitäten und der jeweils abweichenden Strukturen auf Landesebene die geforderte Digitalisierung in Form jeweils eigener IT-Systeme als prioritär herausgestellt. Die Koordination einer übergeordneten IT-Lösung ist mit einem erheblichen zeitlichen Vorlauf verbunden, der nur dann verfügbar werden könnte, wenn die spezifischen Anforderungen an die EFRE-Umsetzung für die neue Förderperiode frühzeitig verbindlich vorliegen. Erkenntlich werden dagegen konkrete Ansatzpunkte für anderweitige Digitalisierungsschritte, die wichtige Weichenstellungen für eine Effizienzsteigerung darstellen.

Diese beziehen sich auf zentrale, seitens der Europäischen Kommission zu erstellende digitale Module insbesondere für die Berichterstattung bzw. das Monitoring sowie für eine Schnittstelle zur Prüfung des KMU-Status. Weitere Chancen der Digitalisierung werden bei der Akzeptanz digitaler Nachweise bezogen auf die Nachweispflichten der AGVO sowie von Belegen im Rahmen der Mittelverwaltung gesehen.

2.5.3. Verfahren zum Umgang mit finanziellen Unregelmäßigkeiten

Der Schutz der finanziellen Interessen der Union und die Umsetzung dafür erforderlicher Präventions- und Schutzmaßnahmen ist ein Kernprinzip der Haushaltsordnung der Europäischen Union. Mit Blick auf die Verausgabung der Mittel gilt es aus der Perspektive der Betrugs- und Korruptionsbekämpfung zu unterscheiden zwischen Unregelmäßigkeiten und Unregelmäßigkeiten mit betrügerischer Absicht. Eine Unregelmäßigkeit ist eine Handlung, die zwar den EU-Vorschriften nicht entspricht und potenziell den finanziellen Interessen der EU schadet, jedoch Folge eines faktischen Fehlers ist, der den Begünstigten bei der Beantragung von Mitteln oder der Behörde bei der Entscheidung über die Zahlung unterlaufen ist. Dagegen zeichnet sich eine Unregelmäßigkeit mit betrügerischer Absicht dadurch aus, dass es sich um eine vorsätzliche Täuschung handelt, die in der Absicht begangen wird, sich selbst zu bereichern oder einem Dritten Schaden zuzufügen.⁸⁷

Schaut man sich die in der Förderperiode 2014-2020 aufgedeckten Unregelmäßigkeiten genauer an, so wird deutlich, dass ein Großteil als nicht-betrügerisch eingeordnet wurde (siehe Abbildung 10).

⁸⁷ Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), 2024: Meldung von Betrugsfällen – was ist unter Betrug zu verstehen? (https://anti-fraud.ec.europa.eu/olaf-and-you/report-fraud_de); siehe auch Art. 1 der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 DES RATES vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug.

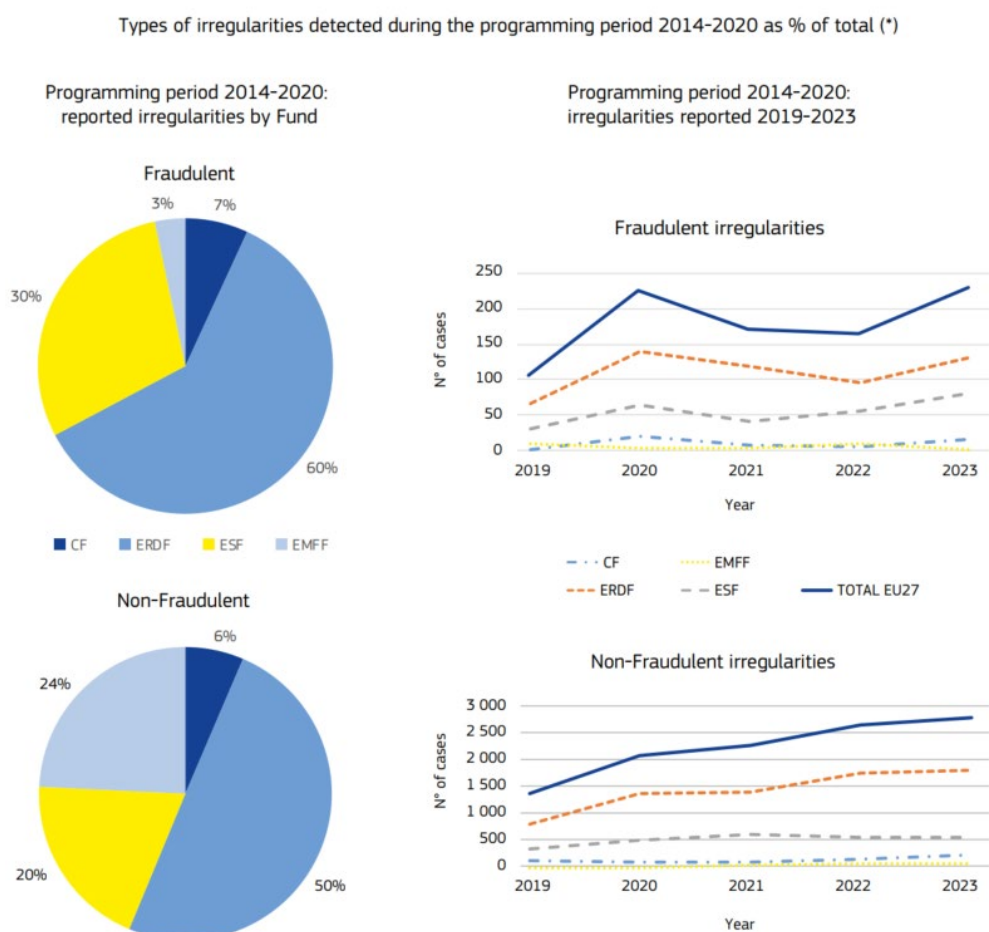


Abbildung 10: Berichtete Unregelmäßigkeiten und dazugehörige Finanzmittel (Quelle: European Commission, 2024: 35th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests and the Fight against fraud 2023, S. 24).

Innerhalb dieser Gruppe waren Verstöße gegen Vorschriften des öffentlichen Auftragswesens die am häufigsten vorgekommenen Unregelmäßigkeiten. Betrügerische Unregelmäßigkeiten in der Förderperiode 2014-2020 wurden größtenteils im Bereich der Fälschung von Unterlagen, gefolgt von Verstößen gegen die Vertragsbestimmungen, Betrug zur Erfüllung der Förderkriterien und vorsätzlicher Verstoß gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge erfasst.⁸⁸

Im EFRE sind die Fälle von Betrug gemessen am betroffenen Finanzvolumen höher als in anderen Fonds unter geteilter Mittelverwaltung. Grund dafür seien laut einem Bericht des Europäische

⁸⁸ Vgl. European Commission, 2024: 35th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests and the Fight against fraud 2023, S. 25. Für eine detailliertere Übersicht über die einzelnen Kategorien von Unregelmäßigkeiten siehe Commission Staff Working Document, 2024: Statistical evaluation of irregularities reported for 2023: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure Accompanying the document, Report to the Council and the European Parliament: 35th Annual Report on the protection of the European Union's financial interests and the fight against fraud 2023, S. 47.

Parlaments teilweise die großen Infrastrukturprojekte, die insbesondere hinsichtlich der Vergabe von Aufträgen Unregelmäßigkeiten aufweisen. Die hohen Finanzvolumina dieser Projekte würden zudem das Interesse der Organisierten Kriminalität wecken, hier durch Betrug Gelder umzulenken.⁸⁹

In manchen Mitgliedsstaaten ist das Niveau von entdecktem Betrug höher als in anderen, was jedoch nicht notwendigerweise heißt, dass dort mehr Betrug geschieht, sondern gleichermaßen ein Hinweis sein könnte, dass in manchen Mitgliedsstaaten die Mechanismen, um Betrug aufzudecken, effizienter sind als in anderen. Zwar haben die Mitgliedsstaaten generell eben jene Mechanismen durch eine Verbesserung der Kontroll- und Verfolgungsmechanismen verbessert, aber es bestehen weiterhin große Unterschiede in der Umsetzung, auch hinsichtlich der Verbreitung von „Good Practices“. Da sich Betrugsstrategien seitens krimineller Akteure kontinuierlich weiterentwickeln, muss auch Betrugsbekämpfung im gleichen Maße weiterentwickelt werden. Zudem nutzen nicht alle Mitgliedstaaten Antibetrugs-Strategien und IT-Tools, die von der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellt werden (z.B. das Risikobewertungsinstrument ARACHNE oder das Early Detection and Exclusion System (EDES)). Die Effektivität dieser IT-Tools hängt jedoch auch von den durch die nationalen Stellen bereitgestellten Daten ab. Ihre Nutzung könnte die grenzüberschreitende Aufdeckung von Betrug unterstützen.⁹⁰

Speziell für Kohäsions- und Agrarausgaben merkt der Europäische Rechnungshof an, dass die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten ihre Anstrengungen erhöht hätten, um Interessenskonflikte aufzudecken, jedoch weiterhin Lücken bestehen. Das trifft insbesondere auf Transparenz zu, bspw. fehlende Informationen zu Endbegünstigten. Außerdem seien auf Ebene der Mitgliedsstaaten die Informationen zu zentralen Bestandteilen von Interessenskonflikten (beispielsweise politische Zugehörigkeit oder persönliches Interesse) schwierig zu erhalten und unterlägen häufig Datenschutzbestimmungen. Obwohl im Bereich Beschaffung Verifizierungsmechanismen bestünden (auf Mitgliedsstaaten- und EU-Ebene) würde auf bestimmte, tendenziell kritische Bereiche zu wenig Aufmerksamkeit gelenkt. Dies gilt z.B. für Prozesse, in denen es nur einen Anbieter gibt. Schlussendlich wird angemerkt, dass es Schwächen im Bereich des Berichtswesens von Interessenskonflikten gibt, sodass weder Mitgliedsstaaten noch die Europäische Kommission eine komplette Übersicht über das Ausmaß von Interessenskonflikten in geteilter Mittelverwaltung hätten.⁹¹

Die übergeordnete Einschätzung der Europäischen Kommission zu der Rechtmäßigkeit der Kohäsionsausgaben hängt größtenteils von den durch die Mitgliedsstaaten bereitgestellten Informationen ab. Obwohl die Europäische Kommission zusätzliche Verifizierungen und

⁸⁹ Vgl. European Parliament, 2022: Identifying Patterns of Fraud with EU Funds under Shared Management - Similarities and Differences between Member States, S. 28.

⁹⁰ Vgl. European Parliament, 2022: Identifying Patterns of Fraud with EU Funds under Shared Management - Similarities and Differences between Member States.

⁹¹ Vgl. European Court of Auditors, 2023: Conflict of interest in EU cohesion and agricultural spending. Framework in place but gaps in transparency and detection measures, Special Report.

Beurteilungen der bereitgestellten Informationen durchführt, ist die Zuverlässigkeit der Ergebnisse kritisch zu betrachten, u.a. aufgrund von Schwächen in der Arbeit der nationalen Prüfbehörden. Außerdem urteilte der Europäische Rechnungshof, dass die zusätzlich von der Europäischen Kommission durchgeführten Verifizierungen, vor allem die Konformitätsprüfungen, zahlreiche von den Mitgliedsstaaten unentdeckte Fehler aufzeigen würden, was darauf hinweist, dass die angegebene Gesamtfehlerquote eine Mindestquote darstellt (da unter anderem die Prüfungen der Europäischen Kommission nur eine Auswahl von Programmen betreffen).⁹²

Situation in Deutschland

Im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten weist Deutschland gemessen an der Höhe der Ausgaben eine verhältnismäßig geringe Zahl an Unregelmäßigkeiten aus der Perspektive der Betrugs- und Korruptionsbekämpfung auf. So wurden für den EFRE für die gesamte Förderperiode 2014-2020 338 Fälle von Unregelmäßigkeiten berichtet, die ein Mittelvolumen von EUR 35 Millionen umfassen (EU 27 plus UK gesamt: 7.965 Fälle mit einem Mittelvolumen von EUR 1,29 Mrd.). Ferner wurden für die Förderperiode 2014-2020 17 Fälle mit einem Volumen von EUR 3 Millionen gemeldet, die als Unregelmäßigkeiten im Sinne vorsätzlichen Betrugs klassifiziert wurden (EU 27 plus UK gesamt: 659 Fälle mit einem Mittelvolumen von EUR 1,23 Mrd.).⁹³

Im Rahmen des Forschungsgutachtens wurde der Umgang mit Unregelmäßigkeiten nicht in vertiefenden Einzelgesprächen oder Diskussionsterminen mit den Verwaltungsbehörden, sondern nur auf Grundlage der Analyse öffentlich zugänglicher Studien und Dokumente betrachtet. Basierend auf dieser lässt sich schlussfolgern, dass die zuständigen Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden die Regelungen gewissenhaft befolgen und Verdachtsfällen konsequent nachgehen. So gibt es in den Ländern z. B. umfassende Leitfäden zur Aufdeckung gefälschter Unterlagen und zur Feststellung von Interessenkonflikten, wobei man sich auf Vorarbeiten der Europäischen Kommission stützt.⁹⁴

Grundsätzlich ist jedoch festzuhalten, dass auch bei sehr gut funktionierenden Verwaltungs- und Kontrollsystemen und hohem Verfolgsdruck keine vollständige Sicherheit hinsichtlich unbeabsichtigter oder gar Unregelmäßigkeiten mit betrügerischem Hintergrund gegeben ist. Daher wird durch das Forschungsgutachten angeregt, dass die EFRE-Programmbehörden in Zukunft das von der Europäischen Kommission bereitgestellte Risikobewertungsinstrumente ARACHNE nutzen. ARACHNE ist ein integriertes IT-Tool für Data Mining und Risk Scoring, das die

⁹² Vgl. European Court of Auditors, 2021: Regularity of spending in EU Cohesion Policy. Commission discloses annually a minimum estimated level of error that is not final, Special Report.

⁹³ Vgl. European Commission, 2024: Statistical evaluation of irregularities reported for 2023: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure, Commission Staff Working document accompanying the document Report from the Commission to the Council and the European Parliament: 35th Annual Report on the protection of the European Union's financial interests and the fight against fraud 2023, S. 47-54.

⁹⁴ Vgl. z. B. Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe Land Berlin: Handbuch für ZGS, www.berlin.de/sen/wirtschaft/gruenden-und-foerdern/europaeische-strukturfonds/efre-foerderperiode-2021-2027/handbuch-fuer-zgs/

Verwaltungsbehörden bei ihren Verwaltungskontrollen und Managementprüfungen unterstützt. Auf der Basis öffentlich zugänglicher Informationen ergänzt es die im Rahmen der Antragstellung und Verwendungsnachweise durch die Antragsteller und Begünstigten bereitgestellten Informationen. Auf diese Weise können auf Grundlage einer Reihe von Risikoindikatoren die Projekte, Begünstigten, Verträge, Auftragnehmer und Unterauftragnehmer identifiziert werden, bei denen die Gefahr von Betrug, Interessenkonflikten oder anderen Unregelmäßigkeiten bestehen könnte. ARACHNE bewertet nicht das individuelle Verhalten von Empfängern und schließt Empfänger oder potenzielle Empfänger nicht automatisch von EU-Mitteln aus. Das System kann zwar keine Unregelmäßigkeiten aufdecken, unterstützt jedoch durch Risikoeinschätzungen die Verwaltungskontrollen. Das System wird in Deutschland jedoch bisher aufgrund von Datenschutzbedenken nicht genutzt.⁹⁵

2.6 Reflektionen weiterer potenzielle Instrumente für die Kohäsionspolitik

Über die in den vorhergehenden Kapiteln genannten Instrumente der Kohäsionspolitik bestand ein Ziel des Forschungsgutachtens auch darin, weiterführende förderpolitische Instrumente zu analysieren, die Potenziale für eine effiziente Gestaltung der Kohäsionspolitik mit Blick auf die Bedarfe ihrer unterschiedlichen Zielgruppen erkennen ließen. Aufgabe dieser Analysen war eine Darstellung der jeweiligen Instrumente sowie auf dieser Grundlage eine Bewertung, welche Vor- bzw. Nachteile bei einer Einführung in den EFRE zu erwarten sind. Die im Folgenden aufgegriffenen Ansätze zeichnen sich durch unterschiedliche Komplexität aus, die bei einer möglichen Etablierung im EFRE zu berücksichtigen wäre. Ziel war jeweils eine Sondierung, jedoch nicht die Erstellung vollwertiger Handlungsoptionen.

So bildet die im Folgenden vorgestellte Förderung speziell experimenteller und risikoreicher Projekte, ein denkbare Instrument, um gerade zu Themen der Transformation innovative Lösungsansätze zu prüfen und gleichzeitig Anreize für Forschung und innovative Unternehmen zu setzen. Verbunden damit ist ein Risikomanagement, das auch Abbruchkriterien beinhaltet und Vorkehrungen für entsprechende Minderausgaben im Rahmen der Mittelabflusskontrolle des EFRE trifft. Die innovative öffentliche Beschaffung verbindet als Instrument die Verschlinkung von öffentlichen Ausschreibungsprozessen mit dem Ziel, innovativen Ansätzen Raum zu verschaffen.

Das dritte Beispiel der steuerlichen Förderung setzt einen Kontrapunkt zu einer Projektförderung aufgrund von Fördermaßnahmen, indem Transformations- bzw. Innovationsvorhaben, die von Unternehmen aus Eigenmitteln finanziert werden, auf Förderwürdigkeit geprüft und mit einer nachgeordneten steuerlichen Begünstigung verbunden werden. Gerade dieses Instrument adressiert vor allem kleine und mittelständische Unternehmen (KMU), die als Zielgruppe des EFRE bislang nicht immer gut erreicht werden können, aber als Akteure der Transformation von zentraler Bedeutung sind.

⁹⁵ Vgl. European Parliament, 2022: Briefing – Instruments and Tools at EU Level and Developed at Member State Level to Prevent and Tackle Fraud – ARACHNE, S. 3

2.6.1. Risikoreiche, experimentelle Projektförderung und Skalierung

Die Strukturfonds zielen darauf ab, dass mit Maßnahmen von sehr unterschiedlichem Charakter konkrete, praktische Umsetzungen ermöglicht werden, die zum Gesamtziel der Kohäsionspolitik beitragen. Um eine Förderung hierfür zu erhalten, sind Maßnahmen in Form von Projekten aufgrund bestehender Fördervoraussetzungen jeweils klar zu definieren unter Angabe von Arbeitsplänen, Zielen, Meilensteinen und Mittelplanung. Aus Perspektive des Fördergebers lässt sich auf solchen Grundlagen eine Förderentscheidung solide treffen. Aus Perspektive eines Fördernehmers und auch des Gesamtziel der Fonds werden jedoch umgekehrt auch Projekte erschwert, die risikoausgerichtet und dadurch ggf. nicht innerhalb der gegebenen Leitplanken planbar sind. Sie könnten im Erfolgsfall eine große Wirkung entfalten, würden jedoch ggf. aus dem Förderraster fallen.

Beispiele für risikoreiche Projekte sind:

- Infrastrukturprojekte zum Bau von Brücken und Straßen, die aufgrund unerwarteter geologischer Bedingungen, Wetterereignissen oder finanziellen Engpässe gefährdet werden, oder öffentliche Verkehrssysteme, bei denen technische Herausforderungen und Verzögerungen in der Genehmigung die weitere Umsetzung gefährden;
- Technologieprojekte wie z.B. der Softwareentwicklung, denen eine Idee vom Endprodukt voransteht, die aber aufgrund eines unklaren Entwicklungsweges oder Anforderungen oder technischer Schwierigkeiten scheitern können;
- Forschungs- und Entwicklungsprojekte mit intendierten technologischen Innovationen, die aufgrund nicht absehbarer technischer Herausforderungen oder Marktunsicherheiten risikobehaftet sind;
- Umweltprojekte wie Renaturierungsprojekte zur Wiederherstellung von Ökosystemen, die durch unvorhergesehene Umweltbedingungen oder rechtliche Herausforderungen gefährdet werden.

Die Beispiele verdeutlichen nicht nur, wo die Risikobehaftung liegt, sondern auch die Bedeutung, die diese Projekte entfalten könnten. Sie lässt gleichzeitig deutlich werden, dass jenseits einer starren Arbeits- und Zeitplanung weitere Kriterien wie Planungs- und Risikomanagementstrategien als Grundlage einer Förderentscheidung erforderlich sind. Auf diese Lücke im Förderspektrum weisen auch Rückmeldungen aus der Stakeholder-Konsultation hin.

Ein Dilemma zwischen (risikoreicher) Forschung und Ergebnis besteht konstant in der Unwägbarkeit des Erfolgs und dem Zeitfaktor bis zur Marktentfaltung, bei der die Förderquote eine wichtige Größe darstellt: für Forschungsprojekte können (höhere) Förderquoten angesetzt werden. Allerdings ist Forschungsprojekten auferlegt, dass sie aufgrund des vorwettbewerblichen Charakters der Forschung die gewonnenen Forschungs- und Entwicklungsergebnisse veröffentlichen. Dabei gilt: Je grundlagenorientierter ein Forschungsprojekt ausgerichtet ist, desto höher kann eine Förderquote seitens des Fördergebenden angesetzt werden. Umgekehrt gilt, dass marktnahe Projekte eine geringere Förderquote und (anteilige) Einbringung öffentlicher Mittel erhalten können. Eine möglicherweise für Zuwendungsempfangende attraktive Förderquote sinkt damit reziprok zur Anwendungsnähe.

Je anwendungs- und marktnäher ein Projekt angesiedelt ist, desto weniger wird es gleichzeitig im Interesse eines Fördernehmers liegen, dass Ergebnisse veröffentlicht werden.

Daher ist abzuwägen, inwieweit der Aufbau von Geschäftsmodellen oder ein schneller Markteintritt gewährleistet sein sollen oder auf ein längerfristiges risikoreicheres Forschungsprojekt mit ggf. innovativerem Ergebnis gesetzt wird. Risikoreich ist in dem Fall mit dem zeitlichen Verzug verbunden, den ein Forschungsprojekt benötigt, um von der Idee, über die Entwicklung bis zur Patentierung, Geschäftsmodell oder dem Markteintritt benötigt. In Anbetracht einer schnellen Innovationsdynamik ist der Zeitfaktor jedoch von ausschlaggebender Bedeutung für Erhalt und Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit, sodass Wege der Vereinbarkeit oder aufeinander abgestimmten Förderung zu überdenken sind.

Der Vorteil einer Forschungsförderung für Projektnehmende liegt auf der Hand: sie profitieren während der Förderphase von einer höheren Förderquote, die einer geringen Förderquote von marktnahen Entwicklungen gegenübersteht. Im Interesse der Strukturfonds stehen allerdings sowohl die Forschung wie die Herstellung der Anschlussfähigkeit und Sicherung der zeitnahen Umsetzung. Damit wäre zu überdenken, wie diese ohne förderrechtliche Nachteile unterstützt werden kann. Dies gilt insbesondere für risikobehaftete und experimentelle Projekte, bei denen das Gesamtinteresse darin besteht, hochinnovative Ideen zur konkreten Umsetzung zu bringen und damit in der Kohäsionspolitik ein wichtiges Instrument für Kreativität und Markterfolg zu schaffen.

Die skalierte Förderung stellt einen Ansatz dar, der es ermöglicht, Risiken durch eine flexible und anpassungsfähige Finanzierung aufzufangen. Bei der skalierten Förderung werden Fördermittel zu unterschiedlichen zu vereinbarenden Zeitpunkten ausgegeben bzw. zur Verfügung gestellt. Dieser Ansatz berücksichtigt die unterschiedlichen Phasen eines Projekts sowie die variierenden Bedürfnisse und Herausforderungen, die während der Umsetzung auftreten können. So würde ein vorangeschaltetes Forschungsprojekt zunächst gefördert und eine marktnahe Studie zu anderen Konditionen, aber im gleichen Themenbereich angeschlossen werden. In anderen Förderlinien wäre denkbar, dass mit einer Machbarkeitsstudie oder Anschubfinanzierung eines kleinen Projektes ein initialer Schritt gefördert wird, an den sich dann ein umfangreicheres Projekt für den roll-out oder Transfer anschließt.

Eine Skalierung ist dabei innerhalb einer Förderlinie (z.B. in Form einer gestaffelten Förderlinie) oder sogar innerhalb eines Projektes denkbar (z.B. über Phasenbewilligungen). Die skalierte Förderung verbindet damit Flexibilität in der Finanzierung und minimiert Risiken, bietet aber gleichzeitig die Möglichkeit, eine Finanzierung auch hochzuskalieren und dadurch umfangreiche Maßnahmen zu ermöglichen.

Sie bietet damit die Möglichkeit, eine erfolgversprechende Idee - selbst wenn sie risikobehaftet ist - von der initialen Idee bis zur Anwendung mit einer Förderung zu begleiten (z.B. von einer Studie bis zum Markteintritt)⁹⁶. Die Vorteile der Skalierung werden in einer erwartbaren höheren

⁹⁶ Vgl. Befragung im Rahmen des Projektes: Für den Bereich „Innovation und Technologie“ wurde auf die Lücken hingewiesen, über den EFRE den „Technologietransfer insbesondere auch zu KMU, Entwicklung

Erfolgsquote gesehen, die durch die Anpassungsfähigkeit der Finanzierung und die proaktive Risikobewertung entstehen; sowie die effiziente Verteilung von Ressourcen und durchgängige Begleitung prioritärer Vorhaben; Chancen entstehen zudem durch die Verknüpfung weiterer Finanzierungsentscheidungen mit klaren Leistungsindikatoren und der Möglichkeit, auch langfristige Maßnahmen nachhaltig umzusetzen.

- Prinzipien der skalierten Förderung: Eine skalierte Projektförderung beinhaltet eine modulare Finanzierungsstruktur, die es ermöglicht, die Mittelzuwendung je nach Projektfortschritt und -bedarf anzupassen. Anstatt eine einmalige, pauschale Förderung bereitzustellen, können Gelder schrittweise freigegeben werden, abhängig von der Erreichung spezifischer Meilensteine oder Leistungsindikatoren.
- Risikobewertung und -management: Diese erfolgen über eine initiale Risikobewertung und eine engmaschigere, kontinuierliche Begleitung der Projektumsetzung, die das Risiko eines Scheiterns durch eine passgenaue Unterstützung reduziert. Allerdings sind auch Abbruchkriterien zu definieren, sofern mangelnde Projektfortschritte oder inhärente Innovationshürden nicht überwunden werden können.
- Anpassung an Veränderungen: Projekte sind in ihrer Umsetzung oft von externen Faktoren beeinflusst, die nicht vorhersehbar sind, etwa durch wirtschaftliche Schwankungen oder den zeitlichen Bedarf für partizipative Prozesse. Die skalierte Projektförderung ermöglicht es, die Finanzierung derartigen Veränderungen anzupassen, indem nicht alle Projektmitteln mit einer Bewilligung definiert werden. Regelmäßige Zwischenschritte ermöglichen es, gegebenenfalls Anpassungen in der Finanzierung vorzunehmen. Diese Transparenz schafft gleichzeitig Vertrauen und leistet einen Beitrag dazu, frühzeitig alle Stakeholder aktiv in den Umsetzungsprozess einzubinden.

Eine skalierte Projektförderung stellt einen Ansatz dar, um die Herausforderungen der Projektfinanzierung in einer sich ständig verändernden Welt zu meistern. Im EFRE/JTF findet das Instrument bisher keine Anwendung. Durch eine flexible und anpassungsfähige Finanzierungsstruktur könnte jedoch ein Ansatz von der Idee über die Entwicklung bis zur breitflächigen Ausrollung unterstützt werden. Indem Fördermittel gezielt und bedarfsgerecht eingesetzt werden, wird damit nicht nur die Effizienz gesteigert, sondern auch die Nachhaltigkeit und Wirkung der Projekte langfristig gesichert.

Auch wenn das Instrument eine engmaschigere Förderbegleitung durch den Zuwendungsgeber erfordert, um der Skalierung mit einer aufeinander abgestimmten Bewertung bzw. Evaluierung gerecht zu werden, können Risiken werden effektiv aufgefangen und die Erfolgsaussichten von Projekten signifikant verbessert. Daher wird die Anwendung von skalierten Fördermöglichkeiten

von innovativen Ideen zur Marktreife“ zu begleiten (qualitative Rückmeldung zu Frage 6), der über eine skalierte Förderung leistbar wäre. Gleichzeitig greift die hier vorgeschlagene Empfehlung zur Skalierung auch Elemente aus den Rückmeldungen der Länder auf, in der mit dem stärkeren Fokus auf Etappenziele bzw. eine stärker meilensteinbasierte Förderung gefordert wurde, um auch risikobehaftete Projekte fördern zu können.

eine wichtige Möglichkeit für die schnelle Umsetzung von Ergebnissen in die Praxis und damit den EFRE gesehen.

2.6.2. Innovative öffentliche Beschaffung

Innovative öffentliche Beschaffung bezeichnet den Prozess, bei dem öffentliche Institutionen mit neuen und kreativen Lösungen Produkte oder Dienstleistungen erwerben, die noch nicht standardmäßig auf dem Markt erhältlich sind. Ziel ist es, über die innovative Beschaffung zu innovativen Lösungen zu gelangen und dabei das große Volumen der öffentlichen Aufträge zu nutzen. Damit könnten die Ziele der EFRE-Programme über ein Instrument mit großer Hebelwirkung verfolgt werden: Im Jahr 2021 vergaben öffentliche Auftraggeber in Deutschland laut Vergabestatistik Aufträge mit einem Beschaffungsvolumen von 104 Mrd. Euro.⁹⁷ Prozentual betrachtet entfallen davon jeweils etwas mehr als ein Viertel auf den Bund, die Länder und die Kommunen, während andere öffentliche Auftraggeber wie z.B. Forschungseinrichtungen, Universitäten, Krankenhäuser oder die Polizei für etwas weniger als ein Fünftel stehen.⁹⁸ Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt sogar, dass EU-weit im Schnitt 15-19% des Bruttoinlandsprodukts in Beschaffungen fließen. Das wären in Deutschland mehr als 500 Mrd. Euro. Beschaffungsvorgänge sind damit ein bedeutender Wirtschaftsfaktor, haben aber auch das Potenzial zu einem Treiber von Innovationen zu werden. Die öffentliche Hand kann durch den Einkauf moderner Produkte und neuer technischer Lösungen selbst innovativer werden und ihre Angebote für Bürgerinnen und Bürger verbessern. Gleichzeitig kann sie Unternehmen anregen und dabei unterstützen, mehr Innovationen zu entwickeln. Die dabei entstehenden Referenzprodukte können zur Erschließung neuer Märkte beitragen und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen unterstützen. Für Enrico Letta, vom Europäischen Rat eingesetzter Experte zu Fragen der Steigerung der EU-Wettbewerbsfähigkeit, ist innovative Beschaffung eine wichtige Stellschraube, um die Wirkung von Investitionen zu verstärken: „innovation procurement, especially in green and digital technologies, could be one of the most important levers to support startups, scale-ups and SMEs in developing new products and services.“⁹⁹ Die innovative öffentliche Beschaffung kann dabei auch innerhalb des EFRE genutzt werden, um die Ziele der RIS3 über ein weiteres Instrument zu verfolgen. Beschaffungsverfahren gelten jedoch als kompliziert und fehleranfällig. Verstöße gegen nationale und EU-Vergabevorschriften sind der dritthäufigste Fehler bei der Verausgabung von Kohäsionsmitteln in der vergangenen Förderperiode gewesen.¹⁰⁰ Dies ist einer der Gründe, warum dieses Instrument aktuell wenig genutzt wird.

Eine eigene Förderrichtlinie innerhalb des EFRE, die finanzielle Anreize zur Durchführung von Vorhaben und die administrative Entlastung von Beschaffern kombiniert, könnte ein Ansatz für

97 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), 2023: Vergabestatistik. Bericht für das zweite Halbjahr 2021, S. 10.

98 Zahlen für das 2. Halbjahr 2021, vgl. ebd.

99 Enrico Letta (2024): Much more than a market – Speed, Security, Solidarity“, S. 12.

100 Europäischer Rechnungshof, 2024: Überblick über den Zuverlässigkeitsrahmen und die wichtigsten Faktoren, die zu Fehlern bei den Kohäsionsausgaben im Zeitraum 2014–2020 beigetragen haben, S. 41.

die vermehrte Nutzung der innovativen öffentlichen Beschaffung sein. Organisationswandel und Modernisierungsprozesse könnten mit einer solchen Förderrichtlinie am effizientesten unterstützt werden.

Um die Potenziale für die Nutzung der innovativen öffentlichen Beschaffung innerhalb des EFRE zu untersuchen wurde mit Vertreterinnen und Vertretern einzelner Verwaltungsbehörden diskutiert, ob Bedarf für eine solche Förderrichtlinie besteht und wie dieser bedient werden könnte. Dabei wurden auch die Herausforderungen in der Umsetzung thematisiert. Über eine Förderrichtlinie könnten Anreize zur verstärkten Nutzung innovativer, öffentlicher Beschaffung gesetzt werden. Der Rechtsrahmen der Kohäsionspolitik könnte derart angepasst werden, dass finanzielle Anreize für Beschaffungsstellen geschaffen werden. Eine Option wäre die Wiedereinführung einer Experimentierklausel, die es bis 2006 gab. Diese könnte für komplexe Vorhaben, die keinem politischen Ziel eindeutig zuzuordnen sind, entwickelt werden. Außerdem könnten Mechanismen in die Dach-Verordnung eingebaut werden, die die Auswahl von Maßnahmen honorieren, die mehreren Programmzielen gleichzeitig dienen. Der hohe Aufwand, der mit den komplexen Verfahren einhergeht, könnte zusätzlich auch finanziell kompensiert werden. Zusammenfassend zeigte sich im Austausch mit den Praktikern folgendes Bild bezüglich der Hürden bei der Umsetzung:

- **Unklarer Bedarf:** Die Chancen, die mit der Nutzung innovativer öffentlicher Beschaffung einhergehen, wurden in den Gesprächen mit den Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltungsbehörden betont. Bei der Programmplanung ist für die Verwaltungsbehörden jedoch entscheidend, frühzeitig den konkreten Bedarf und die erwartete Nachfrage nach Förderangeboten möglichst konkret abschätzen zu können. Bisher wurde kein Bedarf seitens der Kommunen zur Unterstützung bei innovativen Beschaffungsprozessen gemeldet. Da die vielfältigen Möglichkeiten für die Durchführung innovativer Beschaffungen und die damit verbundenen Chancen wenig bekannt sind, kann die Nachfrage für eine solche Förderrichtlinie nur schwer abgeschätzt werden. Außerdem erfordert die EFRE-Programmlogik, dass jede Maßnahme entsprechend eines jeden Programmjahres budgetiert wird. Da jedoch innovative Beschaffungsprozesse, die auch Forschungs- und Entwicklungsarbeiten umfassen, nicht immer planbar sind, besteht die Gefahr, dass die Förderlinie nicht bedarfsgerecht ausgestaltet wird.
- **Schwierigkeiten bei der Programmierung:** Jede Maßnahme die über EFRE umgesetzt werden soll, muss einem oder mehreren Programmzielen sowie spezifischen Zielen zugeordnet werden. Um die Wirkung der Maßnahmen zu messen, müssen Projekte objektiv vergleichbar werden und mit passenden Indikatoren unterlegt werden. Forschungs- und Entwicklungsvorhaben können beispielsweise zu Klimaeffizienz, beitragen und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der beauftragten Unternehmen erhöhen. Zusätzlich können sie zu einem Wissens- und Kapazitätsaufbau in den Verwaltungen beitragen und allgemeine Modernisierungsprozesse unterstützen. Aus Sicht der Programmerstellung stellt diese Breite jedoch ein Problem dar.

Als Resümee ist aus gutachterlicher Sicht festzuhalten, dass für die Nutzung der innovativen öffentlichen Beschaffung im EFRE große Hemmnisse bestehen, die durch die Vorteile nur teilweise aufgewogen werden und zunächst abzubauen wären.

2.6.3. Steuerliche Förderung

Um Aufgaben der Transformation voranzutreiben, setzt der Inflation Reduction Act (IRA) in den USA auf Steuergutschriften. Ähnlich ermöglicht es die in Deutschland seit 2020 eingeführte steuerliche Forschungsförderung in Deutschland steuerpflichtigen Unternehmen, ihre Aufwendungen für Ful-Vorhaben (z.B. Personal- und Sachkosten sowie Forschungsaufträge) steuerlich geltend zu machen. Die Fördermaßnahme weist jährlich um ca. 35% steigende Antragszahlen insbesondere von KMU auf. Vor diesem Hintergrund wurde eruiert, inwieweit eine steuerliche Förderung auch im Rahmen des EFRE als Instrument geeignet sein könnte, speziell KMU bei der Umsetzung der Twin Transition zu unterstützen.

Grundlage der steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland ist das Forschungszulagengesetz (FZulG)¹⁰¹, das auf alle steuerpflichtigen Unternehmen unabhängig von Größe, Gewinnsituation und Unternehmenszweck Anwendung findet. Einschränkungen des Technologie- und Innovationsfelds oder der Branche bestehen nicht. Eine Antragstellung ist durchgängig möglich. Die Authentifizierung des Antrags erfolgt digital über das ELSTER-Zertifikat des Unternehmens und ermöglicht die Einbindung von Steuer- und sonstigen Beratern. In einer ersten, ebenfalls digitalen Stufe werden die Anträge dahingehend geprüft, ob sie die Kriterien von Forschung und Entwicklung erfüllen. Im positiven Fall erhalten das antragstellende Unternehmen sowie die jeweils zuständige Steuerbehörde eine digitale „Bescheinigung“, welche die geplante Laufzeit und das geplante Projektbudget über die Projektlaufzeit dokumentiert. Die konkrete Berechnung des pro Jahr zu gewährenden „Steuerrabatts“ erfolgt im Rahmen der jährlichen Steuererklärung in einer zweiten Stufe über das jeweils zuständige Finanzamt. Als positive Merkmale dieses Instruments werden die niedrigen Bürokratiekosten beim antragstellenden Unternehmen (mit einem Erfüllungsaufwand von EUR 214 pro Antrag) und die kurze Bearbeitungsdauer der Anträge in der ersten Stufe (max. drei Monate) ausgewiesen.

Grundsätzlich ist eine derartige steuerliche Forschungsförderung nach dem Beispiel des US-amerikanischen IRA auch als Instrument für Vorhaben einer transformativen Strukturpolitik im Rahmen des EFRE vorstellbar (z.B. für Maßnahmen der Digitalisierung, der Dekarbonisierung von Wirtschaft und Energiesystemen, Kreislaufwirtschaft, Biodiversität und Klimaanpassung).

Den Priorisierungen des EFRE-Programms folgend wären für die unterschiedlichen Förderthemen der Transformation die jeweiligen Beihilfe-Vorgaben der AGVO maßgeblich. Letztere könnten als Kriterien für die Zulässigkeit des jeweiligen Vorhabens bzw. Antrags herangezogen werden. Damit verbunden wäre zugleich eine Abgrenzung der Transformationsförderung von der steuerlichen Forschungszulage, die auf Vorhaben der Grundlagenforschung, der industriellen Forschung bzw. der experimentellen Entwicklung fokussiert bliebe. In Anlehnung an die steuerliche

¹⁰¹ Rechtlich Grundlage der steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland ist das 2019 verabschiedete Forschungszulagengesetz (FZulG), das mit dem Wachstumschancengesetz vom 27. März 2024 erweitert wurde. Demnach beläuft sich die Bemessungsgrundlage für forschende Unternehmen in Deutschland auf 10 Mio. Euro p.a., wobei sich die Forschungszulage grundsätzlich auf 25 Prozent, für KMU auf 35% der Bemessungsgrundlage beläuft. Die Bemessungsgrundlage berechnet sich als Summe aus den förderfähigen FuE-Personalkosten, ggf. anfallenden Kosten für Auftragsforschung und – unter bestimmten Voraussetzungen – Wirtschaftsgütern.

Forschungszulage könnten auch für Transformationsvorhaben Personalaufwendungen, Eigenleistungen, Aufwendungen für projektbezogene Aufträge und abnutzbare bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens als förderfähig anerkannt werden. Ferner könnte geprüft werden, inwieweit ergänzend Betriebskosten in die Bemessungsgrundlage eingehen könnten. In Anlehnung an das Vorbild der Klimaschutzverträge könnten dann z.B. Betriebskostendifferenzen zwischen klimafreundlichen und herkömmlichen Produktionsverfahren für Industriegüter als Bemessungsgrundlage dienen.

Die Umsetzung eines derartigen Konzepts im Rahmen des EFRE erfordert verschiedene, grundlegende Klärungen:

- Unerlässlich wäre zunächst für die Einführung dieses neuen Förderinstrumente eine Ergänzung der Rechtsgrundlage für die Förderperiode 2028-2034 in Art. 52 EU (VO) 2021/1060. Diese wäre so zu gestalten, dass die bestehenden nationalen Gesetzgebungen zur steuerlichen Forschungsförderung in den EU-Mitgliedstaaten,¹⁰² die unterschiedliche Verfahrenswege verfolgen, jeweils genutzt werden können.
- Grundsätzlich wären die Strukturen und Verfahren einer steuerlichen Förderung auf nationaler Ebene von Seiten der Europäischen Kommission sowie des Europäischen Rechnungshofs als ausreichend anzuerkennen. Diese müsste auch die jeweiligen nationalen steuerlichen Nachweisverfahren einbeziehen. Auf dieser Grundlage könnten dann seitens der Europäischen Kommission die Steuermindereinnahmen des jeweiligen Mitgliedslandes anerkannt und aus den Mitteln die Strukturfonds gegenfinanziert werden. Ausgangsbasis dafür wäre eine Sichtung der Verfahren, die in den EU-Mitgliedstaaten bereits auf nationaler Ebene für die steuerliche Forschungszulage bestehen.
- Um ausreichende Kontrollmöglichkeiten über die Mittelverwendung im Rahmen der europäischen Strukturpolitik zu gewährleisten, wäre die steuerliche Forschungsförderung mit den Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie den Monitoring- und Berichtspflichten des EFRE zu verschränken.

Um der letzten Anforderung zu entsprechen, würde die Programmierung der Fördermaßnahme bis hin zur Projektauswahl weiterhin durch die jeweiligen Länder (Verwaltungsbehörden bzw. Zwischengeschaltete Stellen) erfolgen. Im Fall einer positiven Prüfung und Förderzusage unter Anerkennung des kalkulierten Budgets durch die Länder könnte nun eine steuerliche "Transformationsförderung" einsetzen, um die weitere finanzielle Förderung über die jährliche Steuererklärung der Unternehmen auf Grundlage der AGVO zu regeln.

¹⁰² Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste. Ausgewählte Fragen zu einer steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) Internationaler Vergleich, Abgrenzungsfragen, Administration. WD 4 - 3000 - 059/15, Berlin, 2015. Hier: S. 4. [wd-4-059-15-pdf-data.pdf \(bundestag.de\)](https://www.bundestag.de/DE/Druckversion/059/15/wd4-3000-059-15-pdf-data.pdf) Download vom 13.08.2024. Unter den EU-Staaten wurde lediglich Estland als Ausnahme benannt. Allerdings wurden mit der Steuerreform von 2023/24 dort u.a. Möglichkeiten für die steuerliche Förderung von Transformationsaufgaben geschaffen. Vgl. Joost Haddinga, Tax Foundation, Washington, D.C., 1.5.2023. [Estonia Tax System Would Remain Competitive after Tax Reform \(taxfoundation.org\)](https://www.taxfoundation.org/estonia-tax-system-would-remain-competitive-after-tax-reform/), Download vom 13.08.2024.

In der Diskussion mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder zeigten sich die folgenden Vor- bzw. Nachteile eines derartigen „verschränkten“ steuerlichen Förderverfahrens für die unterschiedlichen Akteure:

1. Die Perspektive der Verwaltungsbehörden und Zwischengeschalteten Stellen:
 - Für die Verwaltungsbehörde bzw. die Zwischengeschaltete Stelle entstünde eine zusätzliche Schnittstelle zur jeweiligen Landesfinanzbehörde, um die erforderlichen Kenndaten zu den ausgewählten Zuwendungsempfängern bzw. die damit verbundenen kalkulierten Budgets zu übermitteln. Im Gegenzug entfielen für die Zwischengeschalteten Stellen die "Mittelbewirtschaftung" im Projektverlauf. Auch würde eine Prüfung der für das bewilligte Vorhaben konkret verwendeten Mittel bzw. der entsprechenden Nachweise über die Finanzbehörden im Rahmen der jährlichen Steuererklärung des Unternehmens erfolgen. Dies ginge für die Zwischengeschalteten Stellen einher mit einem entsprechend reduzierten Aufwand bei der Verwendungsnachweisprüfung.
 - Die Monitoring- und Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission würden weiter über die Zwischengeschalteten Stellen erfolgen, wobei eine Fokussierung auf Meilensteine bei der Umsetzung und die Einhaltung der fachlich-inhaltlichen Transformationsziele des Fördervorhabens denkbar sind. Die entsprechenden Indikatoren wären damit auch die Grundlage für spätere (externe) Auditverfahren
2. Die Perspektive der Zuwendungsempfänger:
 - Im Fall einer Antragstellung an die Zwischengeschalteten Stellen des jeweiligen EFRE-Fördermaßnahme reduziert sich der Aufwand auch für die Zuwendungsempfänger insbesondere im Projektverlauf bei der Mittelbewirtschaftung und dem Verwendungsnachweis. Diese würde für die Unternehmen ersetzt durch die nachgängige, jährliche Verrechnung der real angefallenen Projektkosten mit der Einkommens- bzw. Körperschaftssteuer im Rahmen der Steuererklärung und könnte vollständig digital erfolgen. Mit Blick auf die Monitoring- und Berichtspflichten im Rahmen des EFRE wäre zu prüfen, inwieweit sich durch eine leistungsorientierte Kostenerstattung anhand von Meilensteinen auch weitere Berichtspflichten für die Unternehmen reduzieren ließen.

Insgesamt eröffnen sich bei der Reflexion über das Instrument der steuerlichen Forschungsförderung allerdings vielfältige Fragen zu den Anforderungen an die verwaltungstechnische Umsetzung. Bereits erwähnt wurde, dass für die Verwaltungsbehörde eine zusätzliche Schnittstelle zu den Finanzbehörden entstünde, die in die EFRE-Verfahren mit einem hohen upfront-Aufwand einzubinden wären. Auch müsste jährlich vom Verlauf des Fördervorhabens in Abhängigkeit von der Meilensteinüberprüfung auf EFRE-Seite eine „Freigabe“ der Steuererstattung an die Finanzbehörden erfolgen.

Für Deutschland ergäbe sich zudem der Bedarf einer Verständigung zwischen Bund, Ländern und Kommunen über die jeweilige Rückerstattung bzw. Verrechnung der anteiligen Steuermindereinnahmen mit den EFRE-Fördermitteln.¹⁰³

Auf europäischer Ebene wären seitens der Europäischen Kommission für dieses Instrument ggf. eigene Monitoring- und Berichtspflichten zu erwarten, um die erforderliche Transparenz der Mittelverwendung in den Mitgliedstaaten gewährleisten zu können. Zu klären ist dabei auch die Verankerung der Rechenschaftspflicht und hierbei die Rolle der Finanzbehörden insbesondere bei Auditverfahren im Spannungsverhältnis mit dem Prinzip des Steuergeheimnisses. Ein weiterer Aspekt auf europäischer Ebene betrifft die sog. Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) der Europäischen Kommission.¹⁰⁴ Diese wäre in den unterschiedlichen Förderthemen der Transformation heranzuziehen, um jeweils geeignete Kriterien für die Prüfung der Anträge sowie das Monitoring und Audit der Förderprogramme zu entwickeln.

Diesem Aufwand auf Verwaltungsseite ist gegenüberzustellen, inwieweit das Instrument der steuerlichen Förderung für die Zielgruppe der Unternehmen und speziell von KMU eine Erleichterung im Rahmen der EFRE-Fördermaßnahmen darstellt. Erkennbare Vorteile entstünden für diese Zielgruppe wie oben erläutert bei der Mittelbewirtschaftung und Verwendungsnachweisprüfung. Weitere Effizienzgewinne könnten sich bei der Nutzung eines Instruments der Steuergutschrift für (national geförderte) Forschungs- sowie (EFRE-geförderte) Transformationsvorhaben ergeben, so diese über ein digitales Verfahren für die geförderten Unternehmen umgesetzt würde. Allerdings hat sich im Bereich der Transformationsförderung (siehe z.B. die Energieeffizienzförderung) erwiesen, dass eine direkte Förderung einer nachgelagerten Steuererstattung bevorzugt wird. Insgesamt lassen sich damit für das Instrument der steuerlichen Forschungsförderung für die Zielgruppe der KMU zwar im Rahmen des EFRE punktuelle Effizienzgewinne ableiten; diese fallen jedoch durch die erforderlichen Rahmenseetzungen einer Einbindung in die europäische Strukturpolitik in Vergleich zur nationalen Gestaltung des Instruments gering aus. Wesentliche Prozessschritte (Antragstellung, Bewilligung, Monitoring und Berichtswesen) wären weiter an EFRE-Verfahrensvorgaben gebunden, die gerade für KMU mit vergleichsweise höheren Aufwendungen verbunden sind. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass gerade bei der Bewältigung von Transformationsaufgaben Kommunen und kommunale Unternehmen eine zentrale Zielgruppe darstellen und über eine steuerliche, nachgelagerte Förderung nicht geeignet gefördert werden könnten.

¹⁰³ Die Körperschaftssteuer erfasst das Einkommen juristischer Personen wie beispielsweise Kapitalgesellschaften, Genossenschaften oder Vereine. Die entsprechenden Steuereinnahmen stehen dem Bund als auch den Ländern je zur Hälfte zu. Personengesellschaften (z.B.: OHG, KG oder GbR) unterliegen der Einkommenssteuer (§ 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EStG). Diese Einnahmen gehen zu je 42,5% an den Bund und die Länder; zu 15% an die Gemeinden. Im Einzelfall kann auch Gewerbesteuer zu entrichten sein, die zu den Haupteinnahmequellen der Gemeinden zählt. Gerade in diesen Fällen entsteht ein Erstattungsbedarf für die Kommunen.

¹⁰⁴ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Europäischen Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Text von Bedeutung für den EWR.

Insgesamt ist daher festzuhalten, dass für die Umsetzung einer steuerlichen Förderung aufgrund der Mehrebenen-Governance auf nationaler Ebene sowie mit Blick auf die unterschiedlichen Steuersysteme der Mitgliedstaaten auch auf europäischer Ebene teils komplexe Regelungsbedarfe sowie zusätzliche Verwaltungsbelastungen entstünden. Auf Fragen, die sich mit Blick auf die Gewährleistung einer grundsätzlichen Transparenz der Mittelverwendung in den EU-Mitgliedstaaten über das jeweilige nationale Steuerverfahren ergeben, kann an dieser Stelle nur verwiesen werden. In der Gesamtschau zeigt sich, dass der Aufwand, der sich aus der Einführung eines derartigen neuen Förderinstruments im Rahmen der Kohäsionspolitik ergeben würde, die dargestellten, im Vergleich begrenzten Vorteile überwiegt.

3. Handlungsoptionen für die Governance der Strukturpolitik

Der inhaltliche Fokus dieses Forschungsvorhabens liegt auf den im Folgenden dargestellten Handlungsoptionen, die für die zukünftige Ausgestaltung der Governance der Kohäsionspolitik identifiziert wurden. Die herausgearbeiteten Optionen basieren auf den vorangestellten Erhebungen, Analysen und Fachaustauschen. Vorschläge für die künftige Ausgestaltung der inhaltlichen Zielsetzungen, etwa den Politischen Zielen, wurden im Hinblick auf die Gestaltung der Governance entwickelt. Ziel des Vorhabens ist nicht, die fachlichen Förderinhalte einer zukünftigen Kohäsionspolitik aus deutscher Perspektive zu konzipieren, der Blick gilt daher vor allem den Strukturen, Instrumente und Verfahren.

Die hier vorgelegten Handlungsoptionen wollen die grundsätzlichen und bewährten Strukturen der Kohäsionspolitik beibehalten und an den notwendigen Stellen verbessern. Damit bieten sie eine Kombination aus Kontinuität und Optimierung und folgen damit dem Subsidiaritäts-Prinzip, das sich in der Mehrebenen-Governance und dem Partnerschaftsprinzip der Kohäsionspolitik spiegelt.

Das Forschungsvorhaben vertritt dabei die Auffassung, die bestehende Gebietskulisse beizubehalten, die Kohäsionspolitik für die Weiterentwicklung aller Regionen offen zu halten und auch die „Stärkung von Stärken“ und das „Nutzen von Chancen“ als zentrale Bestandteile von Transformation zu verstehen. Es gilt, mithilfe der Kohäsionspolitik in allen Regionen dem „Transformationsstress“ zu begegnen und zugleich „Transformationschancen“ zu unterstützen. Zwischen der Sicherung und dem Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit und der Gestaltung der Transformation besteht gerade auch in strukturschwächeren Regionen kein Gegensatz, sondern Komplementarität. Die europäische Kohäsionspolitik definiert Handlungsbedarf für chancenorientierte Investitionen zum einen für besondere Transformationsbedarfe in strukturschwächeren Regionen, zum anderen entlang strategischer Ziele (Twin Transition, Wettbewerbsfähigkeit). Hier gilt es Zukunftsfähigkeit zu gestalten¹⁰⁵ und den Erhalt und Aufbau relevanter Wirtschaftskompetenzen und Infrastrukturen zu gewährleisten.¹⁰⁶ Das Governance-Element der RIS3 zeigt, wie die strategische Ausrichtung gelingen kann.

Kontinuität weist auch dort positive Effekte auf, wo übergeordnete, nur langfristig umsetzbare Infrastruktur- oder Nachhaltigkeits-Maßnahmen über mehrere Förderperioden hinweg realisiert werden sollen. Bei der Optimierung sollten die Zielgruppen der Kohäsionspolitik in den Blick

¹⁰⁵ Siehe u.a. Bertelsmann Stiftung: „Technological capabilities and the twin transition in Europe Opportunities for regional collaboration and economic cohesion“. Berlin, 2023. Siehe: [Technological capabilities and the twin transition in Europe \(bertelsmann-stiftung.de\)](https://www.bertelsmann-stiftung.de); Download vom 20.08.2024.

¹⁰⁶ So sieht auch das Bundesverfassungsgericht in seinen Ausführungen zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (GG 20, Absatz 1) Handlungsbedarf [des Bundes] dort, wo sich die Lebensverhältnisse in erheblicher, das Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickeln oder sich dies konkret abzeichnet.

genommen werden. Gerade hier sind spezifische Kompetenzen und Kapazitäten für die Antragstellung und Projektumsetzung im Rahmen des EFRE erforderlich, die insbesondere in strukturschwächeren Regionen bei Kommunen mit unzureichender Finanzausstattung nur unzureichend verfügbar sind. Überlastungen durch Regelungsänderungen sind auch im Projektmanagement zu vermeiden. Umgekehrt ist auf die hohen Transformationskosten einer grundlegenden Reform des EFRE zu verweisen, wie sie sich etwa auch bei der Einführung des ARF als einem neuen, zentralen Instrument der Investitionsförderung gezeigt haben.¹⁰⁷ Damit die vorhandenen knappen Verwaltungskapazitäten bei Antragstellung und Umsetzung effizienter im Sinne von Beantragung und Abwicklung von mehr Projekten bei gleicher Personalausstattung möglich wird, sind die Regularien für die Beantragung, Bewilligung und Abwicklung von Projekten durchgängig auf allen Ebenen (EU, Bund und Länder) und für alle Phasen zu vereinfachen. Ein weniger an Regulation würde ein mehr an Projekten bedeuten. Damit würde auch der Mittelstau durch nicht verausgabte und nicht verplante Mittel in der Kohäsionspolitik reduziert und aufgelöst werden.

Aus der Sicht des Forschungsvorhabens sollten im Sinne von Kontinuität und Optimierung folgende Elemente Bestandteil der künftigen Governance sein, um die Wirkung europäischer Kohäsionspolitik sicherzustellen:

- eine optimierte und einfachere Mehrebenen-Governance,
- eine verstärkte inhaltliche Fokussierung der in den einzelnen Programmen unterstützten Themen,
- eine starke Direktionalität und damit Ausrichtung der Förderung auf die strategischen Zukunftsfelder der jeweiligen Region,
- die Beibehaltung der generellen Förderfähigkeit aller Regionen,
- effektive Lösungsansätzen für die regionale Entwicklung mit einer verstärkten Partizipation und Einbindung der Stakeholder sowie
- die Wahrung hoher Standards bei Rechtsstaatlichkeit und Transparenz

Ein klarer Fokus wird weiter darauf gesehen, dass Transformation und Innovation prioritäre Faktoren einer zukünftigen Kohäsionspolitik sind und dass effektive regionale Investitionsstrategien für Steuerung und Zielerreichung definiert werden, die Wirkung sicherstellen und Lösungsansätze für stagnierende Regionen bieten.

Die Handlungsoptionen wurden im Sinne dieser Kombination aus Kontinuität und Optimierung entwickelt. Dabei sind sie mit einem Fokus auf der Governance der Kohäsionspolitik, ihrer Strukturen sowie ihrer Instrumente und Verfahren entsprechenden thematischen Clustern zugeordnet. Weitere Handlungsoptionen befassen sich mit der Optimierung bestehender Strategien und einer Stärkung der Regionen.

¹⁰⁷ Die mit dem ARF verbundene ergebnisorientierte Finanzierung sowie dem damit verbundenen Nachweis struktureller (gesetzlicher) Änderungen sind in ihrer Wirksamkeit und Relevanz noch zu prüfen.

Strategien und Ziele	<p>Optimierung bestehender Strategien</p> <p>Handlungsoption 1: Grundlagen für eine strategische(re) Kohäsionspolitik weiterentwickeln Handlungsoption 2: Synergien mit weiteren Programmen für die Kohäsionspolitik nutzen</p>	<p>Empfehlungen für die künftige Gestaltung der kohäsionspolitischen Zielarchitektur</p> <p>Handlungsoption 3: Die künftige Gestaltung der kohäsionspolitischen Zielarchitektur</p>
	<p>Empfehlungen zur strategisch-institutionellen Weiterentwicklung im Bereich Innovation</p> <p>Handlungsoption 4: Rolle der RIS3 als zentrale strategische Grundlage regionaler Innovationspolitik stärken Handlungsoption 5: RIS-3-Strategien mit anderen (nationalen) Strategien vernetzen, um verstärkt Synergien der Fördermöglichkeiten zu nutzen</p>	<p>Empfehlungen zur strategisch-institutionellen Weiterentwicklung im Bereich Nachhaltigkeit</p> <p>Handlungsoption 6: Die Zielarchitektur im Klima- und Umweltbereich wirksamer am Green Deal ausrichten Handlungsoption 7: Naturbasierte Lösungen im Rahmen der Unterstützung von Klimaschutz, Klimaanpassung, Biodiversitätserhalt und Katastrophenschutz</p>
Umsetzung	<p>Verbindung von Kohäsionspolitik mit Strukturreformen</p> <p>Handlungsoption 8: Optimierung der institutionellen Rahmenbedingungen, um die Wirksamkeit von RIS3-Strategien zu steigern Handlungsoption 9: Kohäsionspolitik mit Strukturreformen verknüpfen</p>	<p>Stärkung der Regionen</p> <p>Handlungsoption 10: Den raumbezogenen Ansatz stärken Handlungsoption 11: Grundlagen für erfolgreiche regionenübergreifende Zusammenarbeit verbessern Handlungsoption 12: Beteiligung kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteure an der Kohäsionspolitik stärken</p>
	<p>Instrumente und Verfahren zur Umsetzung der Kohäsionspolitik</p> <p>Handlungsoption 13: Leistungsbasierte Kostenerstattung (Performance-based approach) Handlungsoption 14: Ausweitung der Anwendung von vereinfachten Kostenoptionen Handlungsoption 15: Vereinfachungspotenziale der Digitalisierung stärker nutzen Handlungsoption 16: Experimentelle und risikobehaftete Projekte ermöglichen, Skalierungen einführen Handlungsoption 17: Die Sichtbarkeit des EFRE in der regionalen Öffentlichkeit steigern</p>	

Abbildung 11: Übersicht der Handlungsoptionen (Quelle: Eigene Darstellung).

3.1 Optimierung bestehender Strategien

Handlungsoption 1: Grundlagen für eine strategische(re) Kohäsionspolitik weiterentwickeln

Herleitung

Im Kontext der Strategiefähigkeit spielen in Zeiten großer Umbrüche und geoökonomischer Unsicherheiten auch die Fähigkeiten einer zukunftsgerichteten Strategieentwicklung – sowohl für die thematischen Schwerpunktsetzungen als auch die instrumentellen Förderansätze – eine zunehmend wichtigere Rolle. Dazu benötigt es eine vorausschauende (regionale) Strategie- und Programmentwicklung und eine fundiertere ex-ante Bewertung der vorgesehenen Interventionslogik. Nur so lassen sich aus gutachtlicher Sicht die Strategiefähigkeit und Qualität der Programme strukturell optimieren und auf die exogenen Rahmenbedingungen abstimmen.

Empfehlung

In der Stärkung regionaler Foresight-Prozesse, der ex-ante Nutzung von theoriebasierten Wirkungsmodellen in der Programmgestaltung und einer Wiedereinführung von verbindlichen ex-ante Evaluierungen werden konkrete Ansatzpunkte gesehen, die Strategiefähigkeit und Zielgerichtetheit der Kohäsionspolitik weiter zu erhöhen. Hieraus leiten sich folgende Aspekte ab, um die Option umzusetzen:

- **Etablierung regionaler Foresight-Prozesse für die strategische Programm Vorbereitung:** Foresight umfasst allgemein die strukturierte Ermittlung und Analyse von Szenarien, Trends sowie Herausforderungen und Chancen, um fundiertere Entscheidungen zu treffen, eine dynamische Politikkohärenz entstehen zu lassen und durch Handeln in der Gegenwart die Zukunft zu gestalten. Auf Regionen und die Kohäsionspolitik angewendet, erlaubt Foresight oder die strategische Vorausschau, aus der Gegenwart in die Zukunft und von dort zurück auf Maßnahmen zu blicken, die in der Gegenwart umgesetzt werden sollten. Um die Passfähigkeit künftiger Kohäsionsprogramme i.s.d. antizipativen Strukturpolitik weiter auszubauen, bietet sich eine Ergänzung der bereits heute in der Verordnung mandatierten Durchführung einer sozioökonomischen Analyse und einer SWOT-Analyse um Elemente des regionalen Foresights an. Gerade der Foresight-Perspektive wurde in den bisherigen SWOT-Analysen zu wenig Bedeutung geschenkt. Damit können diese Analysen die Grundlage für die Erarbeitung der zentralen übergeordneten Begründungszusammenhänge zu Förderschwerpunkten und somit für die Erstellung der Programmstrategie liefern.
- **Nutzung theoriebasierter Wirkungsmodelle in der Programmierung:** Bislang werden theoriebasierte Wirkungsmodelle zumeist in der Ex-Post Evaluierung rekonstruiert und für die Bewertung der Wirkung von kohäsionspolitischen Programmen angewendet. Damit sind die Einsatzmöglichkeiten und der Nutzen dieser Denk- und Strukturierungsform allerdings nicht ausgeschöpft. Vielmehr noch bietet es sich an, bereits bei der Programmierung der EFRE-Programme theoriebasierte Wirkungsmodelle für die Maßnahmenentwicklung zu konzipieren, um ex-ante über die angenommenen Wirkungsmechanismen (Kausalannahmen), wichtige Annahmen über notwendige Voraussetzungen für die Wirkung der Maßnahmen sowie den potenziellen Einfluss exogener Faktoren auf die Maßnahmen und ihre Wirksamkeit zu urteilen. Mit Hilfe dieser „theories of change“ ließen sich dann auch ex-post bessere Bewertungen über die Effektivität der Interventionen umsetzen.
- **Wiedereinführung von parallel zur Programmierung laufenden ex-ante Evaluierungen:**¹⁰⁸ In Ergänzung zu den beiden Handlungsoptionen spricht sich das Gutachtertteam für die Wiedereinführung von ex-ante Evaluierungen aus, die parallel zur Programmierung von unabhängigen Experten umgesetzt werden sollten. Hier sollte es um drei kritische Fragen gehen: (1) Programmlogik & Ziele: Basieren die Programme und Entscheidungen zur Programmgestaltung auf einem logischen Interventionsansatz und berücksichtigen Transformation durch Innovation und Beiträge zur (regionalen) Wettbewerbsfähigkeit in hinreichend vorausschauender Weise?, (2) Kompatibilität der Ressourcenausstattung: Sind die verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen ausreichend/angemessen, um die Programmziele zu erreichen?, (3) Umsetzungsplan &

¹⁰⁸ Siehe auch Saublens, Christian, Mathieu Doussineau und Yilmaz Ozmen (2024): Rethinking regional policies in-to an 'applied science' using data-driven approaches and evidence-based decision making. A contribution to the debate on how to enhance the implementation of the future EU Cohesion Policy. Verfüg-bar unter: <https://www.foroadr.es/todas-las-noticias/18111-eurada-rethinking-regional-policies-into-an-applied-science-using-data-driven-approaches-and-evidence-based-decision-making>.

Monitoring: besteht ein Umsetzungsplan mit detaillierten Schritten, klaren Aufgabenzuweisungen und Fristen für die Messung des Erreichten und die Durchführung einer Zwischenbewertung? (Performance-basierter Ansatz) Die Empfehlungen und Prüfaufträge der ex-ante Evaluatoren sollten sowohl eine hohe Verbindlichkeit erhalten als auch der Fachöffentlichkeit (z.B. den begleitenden Gremien wie dem Begleitausschuss) zugänglich sein.

Mit Blick auf die Etablierung regionaler Foresight-Prozesse für die strategische Programmvorbereitung könnte die EFRE-Verordnung hinsichtlich der Umsetzung einer sozioökonomischen Analyse und SWOT ergänzt werden. Hier sollte definiert werden, was regionale Foresight-Prozesse umfassen und welche Mindestanforderungen daran gestellt werden sollten. Gleiches gilt für die Vorgabe, mit Hilfe von theoriebasierten Wirkungsmodellen die Programmstrategien und Maßnahmen zu optimieren. Bezüglich der Wiedereinführung der ex-ante Evaluierung als verbindlicher und maßgeblicher Prozessschritt, inklusiver der Verifizierung der unterliegenden theories of change der Programme, kann auf den Erwägungsgrund 53 und Artikel 55 der CPR 2014-2020 zurückgegriffen werden.

Handlungsoption 2: Synergien mit weiteren Programmen für die Kohäsionspolitik nutzen

Herleitung

Strategische Maßnahmen der Transformation, etwa zur Sicherung des Innovationsstandorts durch die Ansiedlung großer Industrieunternehmen, verweisen auf einen zunehmenden Koordinationsbedarf zwischen europäischen Förderprogrammen. Jenseits der Schnittstellen zwischen dem EFRE, JTF und ARF ist daher die Nutzung von Synergien über Programmgrenzen hinweg verstärkt in den Blick zu nehmen. Dies gilt auch für die Kohäsionspolitik und das zentral verwaltete Horizont Europa sowie für ELER als einem der Finanzierungsinstrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Eine zielgerichtete Bündelung der Kräfte wird zum einen von der Europäischen Kommission durch die Koordination der Programmplanung anhand der EU-Missionen unterstützt. Letztere bieten – unter Reflexion der jeweils unterschiedlichen regionalen Voraussetzungen – zugleich eine gute Orientierung für die Entwicklung der RIS3 bzw. für die strategische Ausrichtung der jeweiligen EFRE-Programme. Zudem hat die Europäische Kommission in einem „Synergienleitfaden“ unterschiedliche Ansätze zur Nutzung von Synergiepotenzialen identifiziert, etwa ein Exzellenzsiegel, die Übertragung von Mitteln aus dem EFRE auf Horizont Europa oder die Kumulation von Fördermitteln. Allerdings erweisen sich diese Konzepte als zu abstrakt und in der Förderpraxis nur bedingt umsetzbar. Es obliegt daher den Verwaltungsbehörden im Einzelfall praxisnah zu entscheiden, inwieweit derartige Synergien zukünftig gestärkt werden können.

Gerade mit Blick auf eine kohärente Förderung regionaler Bedarfe ergeben sich speziell zwischen den Kohäsionspolitik und ELER erhebliche Synergien bei Maßnahmen der regionalen wirtschaftlichen Transformation, insbesondere mit Blick auf eine kohärente Förderung von Städten und dem ländlichen Raum als regionale Partner. Beispiele hierfür sind die Themen Mobilität und Tourismus, aber auch die Förderung des Handwerks im ländlichen Raum. Vergleichbare Synergiepotenziale zeigen sich bei den Themen Klimaschutz, Erneuerbare Energien

und Kreislaufwirtschaft in Verbindung mit einer nachhaltig orientierten Land- und Forstwirtschaft. Jenseits einer Abstimmung der Zielkorridore bestehen in einzelnen Ländern (Niedersachsen) positive Erfahrungen mit Multifonds, die sich aus unterschiedlichen Fonds der Kohäsionspolitik speisen. Gerade hierdurch ergeben sich wertvolle ergänzende Abstimmungen der Regelwerke und der zeitlichen Synchronisierung von Förderaufrufen.

Empfehlung

Die oben dargestellten Koordinierungsbedarfe zwischen der Kohäsionspolitik und weiteren Programme sollte nicht nur von der Kohäsionspolitik ausgehen, sondern auch aktiv seitens anderer EU-Politiken, die in der Regel „place-blind“ sind. Mögliche territoriale Effekte dieser Politik müssen im Rahmen ihrer Programmierung und Umsetzung im Sinne des Grundsatzes „Do no harm to cohesion“ berücksichtigt werden. Hier ist mit dem Ziel größtmöglicher Synergien eine geeignete Koordination seitens der Europäischen Kommission einzufordern. Dies betrifft auch die Diversifizierung der Finanzmittel und Finanzierungsquellen. Eine in der Erhebung zu dieser Studie wiederholt genannte starke Synergie der Kohäsionspolitik besteht in einer engen Abstimmung der Förderthemen mit ELER. Dabei erscheint eine erneute Einbindung des ELER in die Dachverordnung nicht zwingend erforderlich, wenn es gelingt, den zeitlichen Gleichlauf von ELER und EFRE wiederherzustellen und im Rechtsrahmen ab 2028 die Harmonisierung der Regularien weiter voranzutreiben.

Die bestehenden engen Kontakte zwischen der Europäischen Kommission und den Verwaltungs- und Durchführungsbehörden der Mitgliedstaaten wären bedarfsgerecht auch für diese Thematik zu nutzen. Hier kann es sinnvoll sein, seitens der Europäischen Kommission punktuell auch die entsprechenden Kommissionsdienststellen für den ELER in den Austausch mit den Verwaltungs- und Durchführungsbehörden des EFRE einzubeziehen. Eine systematische Abstimmung der Zielkorridore insbesondere zwischen den territorialen Instrumenten des EFRE und den komplementären Fördermaßnahmen des ELER kann dagegen auf Ebene der Länder zwischen den Verwaltungsbehörden erfolgen, um einen mehrdimensionalen Mitteleinsatz zu gewährleisten. Hierfür bietet sich neben einer Abstimmung der Fördermaßnahmen etwa die Möglichkeit einer geeigneten zeitlichen Taktung der Förderaufrufe, um komplementäre Maßnahmen zu erleichtern. Mit Blick auf strukturschwache Regionen ist ein ergänzender Abgleich mit den Möglichkeiten des GFS empfehlenswert. Denkbar wäre zudem, bottom-up-Ansätze seitens der Zuwendungsempfänger zu begleiten, die komplementäre Anträge im EFRE und Horizont Europa planen. Ähnlich könnten dieses Instrument der Regional Innovation Valleys und die Förderung europäischer Wertschöpfungsketten Synergiepotenziale anbieten (vgl. Fallbeispiel 5). Als hilfreich könnte sich zudem eine Reflexion der Erfahrungen erweisen, die seit 2018 in Horizont Europa mit Pauschalförderungen („Lump-Sum-Förderung“) bzw. seit 2024 mit neuen Möglichkeiten zur Abrechnung von Personalkosten gemacht wurden.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Vorerfahrungen in den Ländern bieten sich, orientiert am jeweiligen Bedarf, variable Optionen für die folgende Maßnahmenumsetzung an. Werden zwischen beiden Verwaltungsbehörden Synergiepotenziale identifiziert und in die jeweilige Programmierung aufgenommen, so könnte es sich anbieten, die jeweiligen Begleitausschüsse einzubinden bis hin zu gemeinsamen Sitzungen beider Begleitausschüsse. Auf der Grundlage

positiver Erfahrungen könnte sich als weitreichender Schritt – je nach Bedarf der Länder – die Einrichtung von koordinierten Fonds zwischen EFRE und ELER anbieten.

Unabhängig von den spezifischen Förderstrukturen besteht ein Votum auch darin, regionale Koordinationsveranstaltungen für die Projektnehmer beider Förderprogramme zu realisieren, um den Informations- und Erfahrungsaustausch zu fördern und mögliche Synergien vor Ort zu identifizieren. Anhand von Good Practice könnten auf diesem Weg Stakeholder für die synergetische Nutzung von Förderprogrammen sensibilisiert und eine zu einer kombinierten Antragstellung motiviert werden. Hierfür wären geeignete Beratungsangebote aufzuzeigen. Letztlich könnten derartige Koordinationsveranstaltungen auch dazu geeignet sein, auf Ebene der Verwaltungsbehörde den Erfahrungsaustausch zu den LEADER-Regionen zu befördern, die als CLLDs im Rahmen von ELER langjährig mit positiven Erfahrungen umgesetzt werden. Schließlich bietet es sich für strukturschwache Regionen ergänzend an, im Rahmen der Bund-Länder-Abstimmung Querbezüge zu den Förderoptionen des GFS zu berücksichtigen.

3.2 Empfehlungen für die künftige Gestaltung der kohäsionspolitischen Zielarchitektur

Handlungsoption 3: Die künftige Gestaltung der kohäsionspolitischen Zielarchitektur

Herleitung

Über die strategische Ausrichtung der Kohäsionspolitik und der korrespondierenden Zielarchitektur ist jüngst eine intensivere Debatte entfacht. Während ausgewählte Autoren mit Verweis auf die sog. „Tinbergen-Regel“ aus dem Jahr 1952 eine Zielinflation innerhalb der Kohäsionspolitik ausmachen und eine drastische Reduzierung der Ziele i.S.v. „ein Politikziel – ein Politikinstrument“ ausrufen,¹⁰⁹ bestätigen andere die Notwendigkeit eines umfassenderen Zielkanons und der simultanen Adressierung verschiedener Aspekte der sozialen, ökonomischen und territorialen Kohäsion. All dies geschieht vor dem Hintergrund sich über die Förderperioden wandelnder Zielarchitekturen, welche sich bereits numerisch von der Förderperiode 2014-2020 von 11 thematischen Zielen auf fünf prioritäre Ziele in der Förderperiode 2021-2027 reduziert haben.

Unbestritten ist, dass regionale Entwicklungsprozesse komplex und die Herausforderungen von Region zu Region unterschiedlich sind (sowohl innerhalb Deutschlands, als auch noch deutlicher über die EU-Mitgliedstaaten hinweg), was eine flexible und umfassendere Zielarchitektur aus gutachtlicher Sicht rechtfertigt. Es bleibt eine zentrale Stärke der Strukturen der Kohäsionspolitik, dass die Strategien und Programme der Länder aufgrund der divergierenden Voraussetzungen über diese Konzentration und die Fokussierung auf die Themen in den Programmen

¹⁰⁹ Peter V. Schaeffer: A Note on the Tinbergen Rule; [A Note on the Tinbergen Rule \(peterschaeffer.com\)](https://www.peterschaeffer.com) (Abruf am 12.09.2024).

unterschiedlich ausfallen. Ein derartiger Prozess, einschließlich der Fokussierung und Konzentration der daraus abzuleitenden Fördermaßnahmen sollte künftig verstärkt werden.

Wichtig ist, dass eine sinnvolle Konzentration der Zielsetzungen innerhalb der jeweiligen EFRE-Programme vorgenommen wird, die den regionalen Bedürfnissen im Sinne eines „place-based policy“-Ansatzes entsprechen. Auf dieser Ebene der Governance wird über die Effektivität und Zielgerichtetheit der eingesetzten Ressourcen entschieden, nicht auf der Ebene der gesamten Zielarchitektur. Dies bedeutet gleichzeitig nicht, dass eine unbedachte Erweiterung der Zielarchitektur sinnvoll ist und die Konsolidierung bzw. stärkere Integration der Zielsetzungen adressiert werden sollte.

Empfehlung

Dem grundlegenden Verständnis einer zukünftigen Kohäsionspolitik folgend, sieht das Gutachterteam die Aufgabe der RIS3 darin, entsprechend der spezifischen Bedarfe gezielte Ansätze für regionale Entwicklung, Transformation und Innovation zu entwickeln. Die RIS3 folgen damit einer holistischen Zielarchitektur, auf deren Grundlage die Zielsetzungen der Kohäsionspolitik in synergetische Fördermaßnahmen übersetzt werden können und damit einen maßgeblichen Beitrag zu den übergeordneten EU-Prioritäten leisten. Diese sind aktuell der Green Deal¹¹⁰, die digitale Agenda¹¹¹ und eine sozial-ökologische Transformation einschließlich des demographischen Wandels¹¹² (Prioritäten der Europäischen Kommission 2019-2024¹¹³). Ein derartiger holistischer Ansatz bietet sich ebenso an, um die neuen Akzentuierungen, die für den EFRE zu erwarten sind, zu verfolgen. So finden sich in den „Politischen Leitlinien 2024-2029“ der Kommissionspräsidentin von der Leyen vielfältige EFRE-relevante Prioritäten wie etwa die Ziele eines Clean Industrial Deal, die Stärkung der Innovationskraft und Produktivität über die Diffusion digitaler Technologien, die Gestaltung einer nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit und die Reduzierung der Arbeitskräftelücken.¹¹⁴ Umso wichtiger wird die Aufgabe der RIS3 als Grundlage der Programme für die Umsetzung dieser übergeordneten Ziele Impulse zu setzen, Synergien zu heben und / oder modellhafte Ansätze zu fördern, die Innovation und Transformation vorantreiben. Mit Blick auf die unterschiedlichen regionalen Voraussetzungen entsteht dabei ein höherer Anspruch an Maßnahmen in entwickelten Regionen, während die oben genannten Anforderungen in strukturschwachen Regionen weniger umfänglich zu erfüllen sind.

Aufbauend auf einer **holistischen Zielarchitektur** kann die Kohäsionspolitik in entsprechend gestalteten Förderstrategien und -maßnahmen gleichzeitig multiple positive Effekte erzielen. Hierzu sollten im Rahmen der **zukünftigen Governance folgende Ansätze** verfolgt werden:

- **Konzentration der Förderung:** Im Hinblick auf die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik ist zum einen eine Konzentration der Förderung von höchster Bedeutung, insbesondere in den

¹¹⁰ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal_en.

¹¹¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en.

¹¹² https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people_en.

¹¹³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_en.

¹¹⁴ https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

weiterentwickelten Regionen. Um die Effektivität und Relevanz der Förderprogramme zu optimieren, müssen die Mittelansätze bezogen auf das zu erreichende Ziel und den zu behandelnden Gegenstand angemessen sein.

- Inhaltliche Fokussierung der Länder-Programme:
- Zum anderen sollte über das Governance-System eine inhaltliche Fokussierung der Länder-Programme gewährleistet werden. Die EU gibt mit den Verordnungen den thematischen Rahmen vor, aus dem dann die Länder die für ihre Zielstellungen, ihre Ausgangsbedingungen und Instrumente passenden Elemente auswählen und in eine konsistente Strategie überführen. Vorstellbar ist, für die Programmierung seitens der Verwaltungsbehörde eine Mindestanforderung vorzugeben, welche nicht unterschritten werden darf. Die Mindestanforderung könnte wie folgt aussehen: Jedes im Programm ausgewählte Thema muss mindestens einen Anteil von x % des Programmvolumens umfassen. Damit würden die Programme der Länder zwar auch in der Zahl unterschiedliche Ziele und Themen adressieren, aber auf der Ebene des einzelnen Programms fokussiert und konzentriert sein. Der Vorwurf der Zielinflation in der Kohäsionspolitik kann durch diesen Ansatz entkräftet werden.
- **RIS3 als Governance-Element in der Zielarchitektur stärken:** Der Koordinierungsansatz der RIS3 ist ein geeignetes Governance-Element, um die thematische und regionale Fokussierung sinnvoll im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit zu verknüpfen. Eine Ausweitung dieses Ansatzes auf die unterschiedlichen Transformationsprioritäten der Kohäsionspolitik ist dabei ein sinnvoller Weg, um über konzentrierte Programme mit multidimensionaler Zielarchitektur singuläre Maßnahmen zu vermeiden und Querbezüge zu ermöglichen. Über diese breite thematische Ausrichtung können die unterschiedlichen Bedarfe in den sehr verschiedenen europäischen Regionen flexibel in den Programmen adressiert werden. Synergien zwischen den einzelnen PZ können so genutzt werden, bspw. in der Nutzung innovativer Ansätze zur Energieeffizienz, um Innovation, Wirtschaft, Ökologie und soziale Belange anzusprechen.
- **Priorisierung von Pilotprojekten mit Modellcharakter:** Insbesondere für die weiterentwickelten Regionen der EU sollte die Förderung im Rahmen der Kohäsionspolitik noch stärker auf Projekte mit Pilot- bzw. Modellcharakter fokussiert werden – über alle Zielbereiche der Programme hinweg. In Verbindung mit dem Ansatz der Mittelkonzentration und einer inhaltlichen Fokussierung, eingebettet in den strategischen Rahmen der RIS3, kann so der impulsgebende Charakter der Kohäsionsmittel gestärkt werden, was auch zur Effektivität beitragen dürfte. Besondere Bedeutung sollten hierbei Vorhaben einnehmen, die mehrere Ziele miteinander verbinden und auf multiple positive Effekte ausgerichtet sind. Damit sollten Projekten mit Modellcharakter mit Breitenwirkung priorisiert werden. Dies würde bspw. die zuschussbasierte Förderung einer energetischen Sanierung von öffentlichen Gebäuden mit am Markt etablierten Sanierungslösungen ausschließen, wohl aber die Möglichkeit der Förderung neuartiger Piloten für ein Effizienzgebäude eröffnen.

Als Steuerungsinstrumente der Governance könnten folgende Ansätze in Betracht gezogen werden: Artikel 5 „Politische Ziele“ der Dachverordnung¹¹⁵ und Artikel 3 der EFRE-Verordnung¹¹⁶ „Spezifische Ziele des EFRE und des Kohäsionsfonds“ könnten in leicht angepasster Form fortgeschrieben und auf die Ziele der Prioritäten der Europäischen Kommission ausgerichtet werden.

Eine signifikante Konsolidierung ist aus gutachterlicher Sicht nicht notwendig. Allerdings sollte die Rolle der RIS3 bereits hier verankert und die Anforderungen im Rahmen der grundlegenden Voraussetzung entsprechend erweitert werden (Artikel 15 der Dachverordnung zzgl. Anhang). Zusätzlich müssten in Artikel 4 „Thematische Konzentration der EFRE-Unterstützung“ der EFRE-Verordnung die oben angeregten Konzentrations- und inhaltlichen Fokussierungsansätze berücksichtigt werden. Gleichermaßen müsste hier oder durch einen eigenen Artikel die Priorisierung von Pilotprojekten mit Modellcharakter, insbesondere in den weiterentwickelten Regionen, mittels Förderbestimmung und Quotierung hinterlegt werden.

3.3 Empfehlungen zur strategisch-institutionellen Weiterentwicklung im Bereich Innovation

Handlungsoption 4: Rolle der RIS3 als zentrale strategische Grundlage regionaler Innovationspolitik stärken

Herleitung

Die RIS3 haben sich seit ihrer verpflichtenden Einführung ab 2014 etabliert und wurden in die strategischen Prozesse der Länder und Regionen in Deutschland integriert. Während die Anforderungen und deren Auslegung in der ersten Förderperiode nach Einführung (2014-2020) noch recht starr waren (z.B. maximale Anzahl an Prioritäten, enges Verständnis des unternehmerischen Entdeckungsprozesses etc.), wurden diese für die aktuelle Förderperiode 2021-2027 vereinfacht und auf einige grundlegende Richtlinien fokussiert. Ein solches Vorgehen erlaubt es den Mitgliedstaaten und Regionen, die RIS3 entsprechend ihrer eigenen Strukturen, Abläufe und Bedarfe auszuarbeiten. Statt Management im Detail stehen so die strategischen Vorgaben im Vordergrund, in dessen Rahmen sich Länder und Regionen bewegen müssen. Wenn sich die Bewertung der Strategien vonseiten der Europäischen Kommission weniger an detaillierten Vorgabenkatalogen orientiert, sondern daran, ob sie dazu beitragen können, die Innovationspotentiale in den Regionen zu heben, ermöglicht sie so nicht zuletzt, die bestmöglichen Strategien für die jeweiligen Territorien aufzustellen.

Die Innovationspolitik ist derzeit geprägt von einer Welle neuer Policy-Instrumente bei EU und Bund einerseits, und der zunehmenden Bedeutung eines neuen Policy-Paradigmas rund um Missionsorientierung, Direktionalität und Transformation andererseits. Auf europäischer Ebene wurden zuletzt die Partnerships for Regional Innovation (PRI) und die Regional Innovation Valleys

¹¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:02021R1060-20240301#toclid7>.

¹¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:02021R1058-20240301#toclid10>.

(RIV) ins Leben gerufen, in Deutschland kommen zur Bundesagentur für Sprunginnovationen (SPRIND) Transferbrücken, Innovationsregionen und die Deutsche Agentur für Transfer und Innovation (DATI) hinzu. Dazu gesellen sich zahlreiche thematische bzw. sektorale Strategien und Initiativen wie der Green Deal und die Horizont-Europa-Missionen auf europäischer Ebene oder die Missionen auf Bundesebene.

Wie verhalten sich die Kohäsionspolitik und die RIS3 zu diesen neuen innovationspolitischen Ideen und Instrumenten? Für die regionaler Ebene spielen die RIS3 die zentrale Rolle, um die Vielzahl an Initiativen von unterschiedlichen Ebenen für die vor Ort wichtigen Innovationsfelder zu sortieren. Sie fungiert als eine übergreifende Strategie-Plattform, die das Feld innovationspolitischer Förderinstrumente aus Perspektive der regionalen Akteure ordnen und für die regionalen Innovationsaktivitäten bündeln.

Die Missionsorientierung wiederum und die Idee Innovationspolitik an Transformationszielen auszurichten und somit ihr Direktionalität zu verleihen – im Gegensatz zu „wahlloser“ „Technologieoffenheit“ – ist mit der Kohäsionspolitik nicht nur vereinbar, sondern bereits in ihr angelegt.¹¹⁷ Die Frage ist hier weniger, ob Missionsorientierung stattfindet, sondern vielmehr wo: Welche und wie viele Ziele werden verfolgt und wo werden sie festgelegt? Wichtig ist, dass nicht spezifische Technologiefelder als Spezialisierung von oben vorgegeben werden, sondern die regionalen Akteure diese für sich selbst entsprechend ihrer im „unternehmerischen Entdeckungsprozess“ enthüllten Potentiale festlegen können. Diese können sich dann an den übergeordneten Missionen und Transformationszielen der EU oder des Bundes orientieren, müssen dem aber nicht vollständig entsprechen. Direktionalität von unten stellt sicher, dass Schwerpunkte gesetzt werden, diese sich aber neben Missionen und Transformationszielen auch am Ziel regionaler Wettbewerbsfähigkeit ausrichten.¹¹⁸

Empfehlung

Der Governance-Ansatz der RIS3 ist grundsätzlich der richtige Ansatz für die Kohäsionspolitik. Er bietet die Möglichkeit, Missionsorientierung, Transformationsorientierung, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Berücksichtigung der unterschiedlichen Innovationspotenzialen in deutschen Ländern und seiner Regionen sinnvoll zu verknüpfen. Allerdings sollten die RIS3 als grundlegende Voraussetzung weiterentwickelt werden. Die Vorgaben für die RIS3 sollten einfach gehalten werden. Wichtiger als detaillierte Vorgaben durch die Europäische Kommission ist die grundlegende Forderung, dass es überhaupt eine regionale Innovationsstrategie gibt, die anleitend für die Implementierung der Kohäsionsmittel ist. Die „grundlegenden Voraussetzungen“ aus der Förderperiode 2021-2027 gehen dabei in die richtige Richtung, bleiben aber in der Ausformulierung teils zu vage.

¹¹⁷ Cappellano, Francesco; Francesco Molica; Teemu Makkonen (2023): Missions and Cohesion Policy: Living separate or dancing together? JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No 02/2023. Verfügbar unter: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133366>.

¹¹⁸ Atkinson, Robert D. (2023): In the next Framework, the EU needs to get back to economic basics. Science/Business. Verfügbar unter: <https://sciencebusiness.net/viewpoint/planning-fp10/viewpoint-next-framework-eu-needs-get-back-economic-basics>.

Eine explizite Transformationsorientierung sollte künftig Teil der RIS3 sein und in jedem Spezialisierungsfeld der Bezug zur Transformation – soweit sinnvoll – hergestellt werden. Die konkrete Umsetzung des Transformationsbezugs sollte den Regionen überlassen bleiben, um die regionale Passfähigkeit sicherzustellen. Von der Mandatierung zusätzlicher Strategien, wie etwa spezifischer Transformationsstrategien, sollte abgesehen werden, um unnötige Komplexität zu vermeiden.

Es braucht nicht mehr Strategien, sondern mehr Strategiefähigkeit. Während der RIS3-Prozess in der Strategieentwicklung gut etabliert sind, ist ihre Umsetzung in konkrete Policy-Pläne noch oft lückenhaft.¹¹⁹ Diese Lücke zwischen Strategieentwicklung und -umsetzung gilt es zu reduzieren. Die RIS3-Entwicklung muss damit der Programmentwicklung vorgeschaltet sein. Hierbei ist eine systematische Bestandsaufnahme des Policy-Werkzeugkastens innerhalb des EFRE, aber auch darüber hinaus durch ein Mapping bestehender Instrumente und eine Analyse der Lücken in einer Erweiterung der RIS3 zu erstellen. Diese gleicht die bestehende Instrumentenlandschaft mit den Zielen und der Interventionslogik der RIS3 ab und identifiziert welche Instrumente beibehalten, erweitert, modifiziert, eingestellt oder neu geschaffen werden sollten.¹²⁰

Um die Rolle der RIS3 als zentrale strategische Grundlage regionaler Innovationspolitik zu stärken, sollten sie in die Kommunikations- und Entscheidungsstruktur der Ministerien wirkmächtig eingebunden sein. Unter dem Leitgedanken, dass eine erfolgreiche und zukunftsorientierte Innovationspolitik am besten gemeinsam gelingt, sollte eine „Steuerungsgruppe RIS3“ etabliert sein. Diese Steuerungsgruppe sollte sich aus den relevanten Fachressorts eines Landes zusammensetzen. Darüber hinaus sollten weitere innovationsrelevante Akteure (Intermediäre, Innovationsförderinstitutionen, Förderbanken, usw.) Teil der Steuerungsgruppe sein. Zusätzlich ist eine enge Einbindung von Clusterorganisationen zu empfehlen, die eine beständige Einbindung der Privatwirtschaft organisieren können. Auch die ressortübergreifende, systemische Zusammenarbeit in den Ländern (Abstimmung zwischen Ressorts, auf Ressorts verteilte aufbauende Fördermaßnahmen erkennen, systematische logische Förderkette) sollte durch Einrichtung interministerieller Arbeitsgruppen weiter gestärkt werden.

Die Koordination wird durch ein federführendes Ressort übernommen, das die Treffen der Steuerungsgruppe organisiert. Die Steuerungsgruppe sollte hinreichend oft, z.B. 4-6 Mal pro Jahr tagen. Zu den operativen Aufgaben der Steuerungsgruppe sollte die Koordination der EFRE-Programmthemen, die Abstimmung zu innovationsrelevanten Förderrichtlinien oder die inhaltlich-konzeptionelle Weiterentwicklung der RIS3 zählen.

¹¹⁹ Foray, Dominique (2023): Innovation policy and directionality – a case for policy engineering. JRC, European Commission. Verfügbar unter: <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/en/w/innovation-policy-and-directionality-a-case-for-policy-engineering>.

¹²⁰ Siehe Kap. 2 in Matusiak, Monika; Radovanovic, Nikola; Nauwelaers, Claire; Kaczkowska, Katarzyna; Kramer, Jan-Philipp (2022): Smart Specialisation implementation framework for the EU Enlargement and Neighbourhood Region. JRC Science for Policy Report. Verfügbar unter: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cbc84276-b551-11ec-b6f4-01aa75ed71a1/language-en>.

Zudem sollten Innovations- und Fachforen zur RIS3 vorbereitet und durchgeführt werden, sodass explizit eine hohe Stakeholderbeteiligung erreicht werden würde. Entscheidend für die Bedeutung der RIS3 ist ihre Einbindung in die politischen Entscheidungsstrukturen. Deshalb sollten die Vorschläge und Empfehlungen der Steuerungsgruppe regelmäßig in eine ressortübergreifende Staatssekretärsrunde eingebracht werden und dort darüber entschieden werden.

Zur Umsetzung der hier vorgeschlagenen Anforderungen an RIS3 müssen die in den grundlegenden Voraussetzungen (Anhang IV zu Artikel 15 Absatz 1, PZ 1.1) bereits bestehenden Kriterien angepasst werden. Integriert werden müssten dort die Transformationsorientierung und die Analyse der bestehenden und notwendigen Policy-Instrumente.

Handlungsoption 5: RIS-3-Strategien mit anderen (nationalen) Strategien vernetzen, um verstärkt Synergien der Fördermöglichkeiten zu nutzen

Herleitung

Seit ihrer verpflichtenden Einführung 2014 haben sich die RIS-3-Strategien zunehmend zu zentralen Strategiedokumenten der Länder entwickelt. Dies gilt gerade auch für Länder, die ergänzend zum Operationellen EFRE-Programm weitere, eigene Förderlinien realisieren. Gleichzeitig existieren vielfältige nationale, aber auch regionale und kommunale Strategiedokumente. Mit Blick auf die RIS-Strategien sowie die jeweilige Programmierung zeigt sich jedoch häufig deren mangelnde Komplementarität, so auch die Rückmeldungen aus der Stakeholder-Konsultation. Ebenso genannt wird die große Vielfalt unterschiedlicher Förderinstrumente, die eine Orientierung mit Blick auf das optimale Förderformat aus Sicht der Antragstellenden (und hier gerade für Kommunen) erschwert. Auch im Rahmen des Expert:innen-Workshops wurde diskutiert, wie eine Verzahnung der RIS-3-Strategien insbesondere mit Strategien der verschiedenen Bundesressorts gelingen könnte, um Synergien zwischen den jeweiligen Förderoptionen zu identifizieren und zu stärken.

Im Mittelpunkt steht dabei die Kohärenz zwischen den Fördermaßnahmen des Bund und der Länder bzw. der jeweiligen Operationellen Programme der Kohäsionspolitik. Einigkeit besteht darin, dass eine derartige Komplementarität ebenso wie der Einsatz abgestimmter Förderansätze und -instrumente dazu beitragen, die jeweiligen Förderziele in ihrer Umsetzung wechselseitig zu stärken. Dies gilt vertikal für eine verstärkte Strategie-Abstimmung zwischen Bund und den Ländern zu den Förderzielen, den jeweiligen Fördergegenständen und der dafür eingesetzten Instrumente als auch mit Blick auf eine abgestimmte sequenzielle, zeitliche Abfolge von Fördermaßnahmen.

Ergänzend ist, gerade hinsichtlich der Aufgabenstellungen der Transformation, eine horizontale Perspektive einzunehmen, d.h. ein Abgleich der Fördermaßnahmen zwischen Kohäsionspolitik (mit ihren territorialen Instrumenten) und den nationalen Instrumenten der Regionalpolitik. Dabei sind „Regionen“ hier als Wirtschaftsräume über Verwaltungsstrukturen hinaus zu verstehen sowie nationale und europäische Wertschöpfungsketten mit zu betrachten, um einen möglichst effektiven, komplementären Einsatz der verschiedenen Instrumente auf den unterschiedlichen Ebenen zu gewährleisten.

Aus dieser Perspektive kann gerade ein Zusammenwirken zwischen dem EFRE und der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) bzw. den Programmen im Rahmen des Gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen (GFS) ein Erfolgsmodell darstellen. Einen ersten Anknüpfungspunkt hierfür bietet die Verknüpfung der Strategieprozesse der Kohäsionspolitik (RIS3) mit den vielfältigen fachlichen Strategien der Fachressorts und der damit verbundenen Förderprogramme auf nationaler Ebene¹²¹, die auf eine wechselseitige Abstimmung der Raumstrukturen, Förderziele und ihrer Budgets und Instrumente in den EFRE-Programmen abzielen könnte.

Empfehlung

Diese Handlungsoption knüpft an die oben dargestellten Handlungsoptionen 1 und 4 an, die u.a. durch einen durchgängigen Einsatz von Foresight-Instrumenten auf eine Stärkung des RIS-3-Strategieprozess und eine frühzeitige Erstellung der RIS-3-Strategien abzielen. Eben hieraus ergibt sich ein inhaltlicher wie zeitlicher Ansatzpunkt, die strategischen Synergien bzw. Komplementaritäten zwischen den (geplanten) EFRE- und nationalen Förderprogrammen frühzeitig zu identifizieren. Dies gilt mit Blick auf komplementäre Schwerpunktsetzungen, den Einsatz koordinierter Förderinstrumente und eine abgestimmte zeitliche Abfolge der Förderaufrufe, gerade auch für komplexe und langfristig angelegte Transformationsvorhaben. Auf dieser Grundlage wiederum könnten die im Rahmen der jeweiligen EFRE-Programme verfügbaren Mittel konzentriert für Modellvorhaben eingesetzt werden, die im Weiteren über Anschlussfinanzierung nachhaltig unterstützt und als Good Practice in die Fläche getragen werden könnte.

Für die Umsetzung dieser Handlungsempfehlung wird zunächst eine Kohärenzanalyse vorgeschlagen, die nach der Methodik der Policy Coherence Analysis in einem ersten Schritt ein Kriterien-geleitetes Scanning der jeweilig einschlägigen Strategien und damit verbundener Förderprogramme erlaubt. Dabei ist es zunächst das Ziel, je übergeordnetem Themenfeld systematisch vertikal wie horizontal zu erfassen, ob und ggf. welche Zuständigkeiten auf den jeweiligen Ebenen vorliegen bzw. welche Förderprogramme und welche Budgets jeweils vorgesehen sind. Anhand abgestimmter Kriterien (z.B. Mindestbudgetgrößen) erfolgt auf dieser Grundlage eine Identifikation der Themenfelder mit jeweils relevanten Synergiepotenzialen in den Förderprogrammen. In einer zweiten Stufe schließt sich eine qualitative Bewertung dieser ausgewählten strategischen Themenfelder und ihrer Förderprogramme an.

Die jeweiligen (Zwischen-)Ergebnisse könnten im Rahmen eines Bund-Länder-Dialogs vorgelegt und bidirektionale Empfehlungen abgestimmt werden. Denkbar ist hierbei, die Aufgabenstellung

¹²¹ Vgl. hier beispielhaft: [Gleichwertigkeitsbericht 2024, Berlin 2024](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/gleichwertigkeitsbericht-der-bundesregierung-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=78). https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/gleichwertigkeitsbericht-der-bundesregierung-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=78 [bmwk.de](https://www.bmwk.de). Download vom 11.10.2024. BMBF: Zukunftsstrategie Forschung und Innovation. Siehe: https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/1/730650_Zukunftsstrategie_Forschung_und_Innovation.pdf?__blob=publicationFile&v=4,Download vom 11.10.2024. BMUV, Entwurfsfassung zur „Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel 2024“, Berlin 2024 https://dialog.bmu.de/bmu/de/home/file/fileId/1014/name/DAS_2024_Beteiligungsfassung.

sowie den Teilnehmerkreis der Bund-Länder-Arbeitsgruppe für den Synergiendialog (SynBLAG) zu nutzen. Hier wäre die o.g. Kohärenzanalyse mit Erst- und Zwischenergebnissen vorzulegen und auf dieser Grundlage im Diskurs die identifizierten Komplementaritätsschancen zu optimieren. Vorstellbar ist, gerade auch in diesem Gremien Anknüpfungspunkten zwischen Horizont Europa und den EFRE-Programmen nachzugehen. Für beide hier genannten Aufgabenstellung wäre es von Interesse, geeignete Beispiele guter Praxis in Europa zu identifizieren. Im Idealfall sind an EFRE-geförderte, modellhafte Vorhaben auf diesem Weg Anschlussfinanzierungen auf der Ebene des Bundes oder des Landes abklärbar, auch um die Planungssicherheit für alle Beteiligten zu erhöhen. Dabei könnte sich das SynBLAG oder ein anderweitiges, geeignetes Gremium auch als Forum für den Erfahrungsaustausch und die Präsentation von Good Practice-Modellen zwischen den Verwaltungen der verschiedenen Fonds bzw. Förderprogramme anbieten. Über die Verfügbarkeit entsprechender komplementärer Fördermittel einschließlich der jeweiligen Fristenregelungen könnten die jeweiligen Förderzielgruppen frühzeitig informiert und Good Practices vorgestellt werden. Bezogen auf die Umsetzung territorialer Instrumente des EFRE und auf nationaler Ebene bestehende Förderprogramme wäre zu überlegen, inwieweit sich zu diesem Themenfeld eine geeignete Einbindung von Foren des Städte- und Gemeindebunds sowie der des Deutschen Landkreistags anbieten, gerade auch bezogen auf Förderprogramme für Städtebau und Infrastrukturvorhaben.

3.4 Empfehlungen zur strategisch-institutionellen Weiterentwicklung im Bereich Nachhaltigkeit

Die europäische Kohäsionspolitik ist auch für die Unterstützung der Klima- und Umweltpolitik der Europäischen Union und einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 seit geraumer Zeit ein zentrales Finanzierungsinstrument. Dies ist nicht zuletzt erkennbar an der seit 2014 verbindlich zu erfüllenden Klimaquote an den Ausgaben wie auch an einem seit 2021 festgelegten verbindlichen Ausgabenanteil für die Biodiversität, der den gesamten MFR und somit auch die Kohäsionspolitik betrifft. Ohne diese gezielte Ausrichtung insbesondere unter dem aktuellen politischen Ziel 2 könnte der Green Deal, mit dem auch die Agenda 2030 sowie die Klima- und Umweltziele der EU verfolgt werden, nicht wirkungsvoll in allen Regionen realisiert werden. Gleichzeitig trägt die Kohäsionspolitik damit zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts – ihrer zentralen Zielsetzung gemäß Art. 174 AEUV – bei. Aktuell stehen die europäischen Regionen dabei vor besonderen Herausforderungen, um die historische Transformation zu einer digitalen, kohlenstoffarmen und nachhaltigen Wirtschaft bewältigen.

Die im Folgenden vorgestellten Handlungsoptionen zur Weiterentwicklung der umwelt- und klimabezogenen Förderung im Rahmen der Kohäsionspolitik richten sich zum Ersten auf den Stellenwert und die thematische Ausrichtung der Umwelt- und Klimathemen und zum Zweiten auf die Bedingungen und Möglichkeiten einer erfolgreichen Umsetzung der ökologischen Transformation in Verbindung mit weiteren regionalpolitischen Zielen.

Handlungsoption 6: Die Zielarchitektur im Klima- und Umweltbereich wirksamer am Green Deal ausrichten

Herleitung

Die besondere Relevanz der vielfältigen klima- und umweltpolitischen Herausforderungen und die dadurch begründeten großen Bedarfe für eine grüne Transformation zeigen, dass der Green Deal stärker denn je einen wichtigen Orientierungsrahmen für die Kohäsionspolitik darstellt (siehe Kapitel 2.2). Hohe und zukünftig steigende Bedarfe (z.B. Katastrophenprävention, Anpassung an den Klimawandel, Ausbau erneuerbarer Energieträger; Erhalt der Biodiversität) zeichnen sich bereits heute angesichts der Verschärfung umwelt- und klimapolitischer Probleme ab.¹²² Diese beeinträchtigen auch den sozialen Zusammenhalt (z.B. hohe Energiepreise), den Wohlstand und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (z.B. besonders vom Klimawandel betroffene Regionen; Schäden an Menschen, Natur, Vermögenswerten; Beeinträchtigungen der wirtschaftsnahen Infrastruktur).

Empfehlung

Die Zielarchitektur für die Klima- und Umweltthemen, die durch die Kohäsionspolitik zukünftig adressiert werden kann, sollte sich im Kern an der thematischen Ausrichtung des Green Deal orientieren. Die gemäß der aktuellen EFRE Verordnung unter dem PZ 2 förderfähigen acht spezifische Ziele weisen bereits eine hohe Übereinstimmung mit dem Green Deal auf. Grundsätzlich sollte daher die Fördermöglichkeit für diese Themen erhalten werden (Energieeffizienz/ Treibhausgasreduzierung, Erneuerbare Energien, Energiesysteme, -netze und -speicher, Anpassung an den Klimawandel/Katastrophenprävention, Wasser, Kreislaufwirtschaft, Schutz und Erhalt der Natur und Umweltschutz, biologische Vielfalt und grüne Infrastruktur, nachhaltige Mobilität). Dieses Ziel- und Themenspektrum ist als Möglichkeitsraum zu verstehen, aus dem für die Gestaltung der Programme entsprechend der regionalen Probleme und Potenziale eine passgenaue Auswahl getroffen werden kann und im Sinne der Fokussierung muss. Eine „Zielinflation“ in den einzelnen Programmen ist bei entsprechender Umsetzung daher nicht zu erwarten. Zudem sollen die Maßnahmen im Klima- und Umweltbereich angesichts der begrenzten Mittel in der Kohäsionspolitik bestimmte Qualitäten erfüllen: sie sollen innovativen und/oder impulsgebenden und/oder synergetischen Charakter aufweisen.

Dabei sollte es leichter als bisher möglich werden, einzelne Umweltziele und -themen miteinander zu kombinieren, um inhaltliche Synergien nutzen und administrative Prozesse vereinfachen zu können. Die Kontinuität der förderfähigen Umweltziele und -themen ist auch wichtig, um insbesondere langfristig angelegte (Infrastruktur-)Maßnahmen mit langem Planungs- und Genehmigungsvorlauf (auch in Schritten über mehrere Förderperioden hinweg) umsetzen zu können.

¹²² German Environment Agency, Federal Agency for Nature Conservation (2024): SCIENTIFIC OPINION PAPER For a green and just transition in Europe - Recommendations for EU environmental and climate policy for the years ahead.

Die im Austausch mit den Verwaltungsbehörden von diesen geschilderten Erfahrungen mit der Aufstellung der EFRE Programme 2021-2027 in Deutschland zeigen, dass eine effektive und zielgerichtete Governance auch von der geeigneten Formulierung der Ziele und Förderbereiche im Rahmen der regulativen Setzungen der EU abhängt. Aus diesem Grund werden im Folgenden einige diesbezügliche Ansatzpunkte aus dem Förderspektrum der Klima- und Umweltziele beschrieben, die verbesserungswürdig erscheinen.

Energie

Für die Minderung energieverbrauchsbedingter Treibhausgase ist die Förderung von Energieeinsparungen, der Energieeffizienz, der erneuerbarer Energien wie auch von Speichern und Netzen zentral. Zusätzlich sollte die Dekarbonisierung besonders energieintensiver Branchen wie auch des Gebäude- und Verkehrssektors unterstützt werden. Dies umfasst die Förderung entsprechender Innovationen wie auch eine Förderung, die auf spezifische, regionale Impulse oder Synergieeffekte ausgerichtet ist. Gleichzeitig soll die Unterstützung von Technologien ausgeschlossen werden, die dafür kontraproduktiv (fossile Energien) oder hochriskant (Atomkraft) sind.

In den zukünftigen Verordnungen sollte die kombinierte Förderung unterschiedlicher Energiethemen wie z.B. Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Energienetze und -speicher im Rahmen erleichtert werden, da sie aktuell ein Hemmnis für die Programmierung der entsprechenden Fördermaßnahmen darstellen.

Kreislaufwirtschaft

Die Anwendung des Kreislaufprinzips in Design- und Produktionsprozessen ist von entscheidender Bedeutung, um die Wiederverwertung zu ermöglichen, Abfälle zu reduzieren und Gesundheitsrisiken zu verringern. Dabei sollte die Förderung der Kreislaufwirtschaft zukünftig weniger auf nachgelagerte Abfallbehandlungsprozesse, sondern stärker auf die Vermeidung von gefährlichen und nicht kreislauffähigen Stoffen ausgerichtet werden. Im EU-Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft werden zentrale Produktionswertschöpfungsketten identifiziert, auf die sich die Förderung schwerpunktmäßig richten könnte. Dazu gehören: Elektronik und IKT, Batterien und Fahrzeuge, Verpackungen, Kunststoffe, Textilien, Bauwirtschaft und Gebäude, Lebensmittel sowie Wasser und Nährstoffe. Auch das bisher in der Kohäsionspolitik vernachlässigte Thema des Flächenrecyclings sollte einbezogen werden. Die Unterstützung eines solchen Ansatzes für die Kreislaufwirtschaft erfordert auch vielfältige Produkt- und Verfahrensinnovationen und sollte daher auch ein prioritärer Bereich im Rahmen der Unterstützung von Forschung, Entwicklung und Innovation sein (z.B. im Sinne einer „Mission“).

Wasser

Die kohäsionspolitische Förderung der Versorgung mit Wasser guter Qualität und die Vorsorge gegenüber wasserbedingten Risiken und Schädigungen sollte ein breites Themenspektrum umfassen, das die vielfältigen Problemlagen der Wasserversorgung, der Frischwasserqualität/ Abwasserreinigung sowie der gestiegenen Probleme aufgrund der Klimakrise und des Eintrags gefährlicher Emissionen widerspiegelt. Dadurch können die Regionen die für ihre Bedarfe geeigneten Maßnahmen auswählen und wirksam zur Verbesserung der Lebensbedingungen wie auch der ökonomischen Standortqualität beitragen. In der aktuellen EFRE VO ist die

Wasserthematik als SZ 5 unter dem Politischen Ziel 2 als „Förderung des Zugangs zu Wasser und einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftung“ verortet. Zukünftig sollte konkret Bezug genommen werden auf die diversen Problemlagen und die Fördermöglichkeiten benannt werden, die im Rahmen der Kohäsionspolitik zukünftig möglich sein sollen.

Mobilität

Nachhaltige, multimodale Mobilität sollte zukünftig unter Verbindung der Ziele der Minderung von klima- und gesundheitsschädlichen Emissionen (wie CO₂, Feinstäube, Stickstoffoxid, Schwefeloxid und Ammoniak), des verbesserten Zugangs für mobilitätseingeschränkte Personen und zu für alle erschwinglichen Kosten im städtischen und ländlichen Raum gefördert werden. Mit Ausrichtung auf die EU-Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität¹²³ sollten die Schwerpunkte daher in den Bereichen des öffentlichen Verkehrs, des Ausbaus des ÖPNV-Netzes (mit Fokus auf Wechsel der Antriebe von fossiler auf nicht fossile Grundlage sowie des Ausbaus der entsprechenden Lade- und Betankungsinfrastruktur) sowie dem Rad- und Fußverkehr liegen. Gleichzeitig könnten wenig wirksame oder unter Umständen kontraproduktive Maßnahmen ausgeschlossen werden wie z.B. Straßenbau oder Verkehrsleitsysteme für den Autoverkehr. Bisher unterbelichtet erscheinen auch verhaltensorientierte Maßnahmen, die die technischen Maßnahmen gut ergänzen können (z.B. On-Demand-Verkehre, die flexibel auf Kundenwünsche reagieren, Mobilitätsmanager, Bürgerbusse).

Die bisherige Zielformulierung der „Förderung einer nachhaltigen, multimodalen städtischen Mobilität im Rahmen des Übergangs zu einer CO₂-neutralen Wirtschaft“ der EFRE Verordnung sollte erweitert werden um den ländlichen Raum bzw. die Stadt-Land-Mobilität. Vorteilhaft wäre auch die Festlegung allgemeiner Prioritäten wie oben beschrieben sowie der Ausschluss möglicher umwelt- und klimaschädlicher Maßnahmen. Sinnvoll wäre auch die Anrechnung auf die Klimaquote in Höhe von 100% (bisher nur 50%). Auch sollten Mobilitätsmanagement und Mobilitätsverhalten als nicht-investive Förderung zukünftig leichter und unabhängig von investiven Maßnahmen unterstützt werden können.

Handlungsoption 7: Naturbasierte Lösungen im Rahmen der Unterstützung von Klimaschutz, Klimaanpassung, Biodiversitätserhalt und Katastrophenschutz

Herleitung

Aufgrund zunehmender Wetterextreme in Folge des Klimawandels steigt sowohl der Bedarf an Vorsorge wie auch an Folgenbewältigung und Stärkung der Resilienz. Naturbasierte Lösungen wie z.B. die Gestaltung von Siedlungen nach dem Schwamm-Kommune-Prinzip (Rückhaltung von Regenwasser, Begrünung von Gebäuden etc.) können Hitzestress und Hochwasserrisiken mildern, gleichzeitig die Aufenthalts- und Erholungsqualität verbessern, Lebensräume für Pflanzen und Tiere schaffen, wie auch als natürliche CO₂ Senken fungieren. Solche Synergieeffekte machen sie zu besonders wirksamen Instrumenten, die eindimensionalen Ansätzen überlegen sind.

¹²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789&from=EN>.

Empfehlung

Die Bedeutung naturbasierter Lösungen (wie z.B. Renaturierung von Gewässern, Industriebrachen, Bergbaufolgelandschaften, Freizeit- und Erholungsgebieten, Moorwiedervernässung, Siedlungsgestaltung nach dem Schwamm-Kommune-Prinzip) sollte gesteigert werden, um die Unterstützung der Klimaanpassung, der Katastrophenprävention, des Biodiversitätserhalts, des Katastrophenschutzes, der Schaffung von CO₂-Senken und der Steigerung des Freizeit- und Erholungswerts noch wirksamer leisten zu können. Dies sollte sowohl durch Förderziele und -maßnahmen erfolgen, die primär darauf zielen (wie bisher im Rahmen des politischen Ziels 2), aber auch im Sinne einer Integration in Förderziele und -maßnahmen im Sinne eines Querschnittsziels, wobei naturbasierte Lösungen in „graue“ Maßnahmen (z.B. Gebäude, Infrastruktur) integriert werden.

Im Rahmen der zukünftigen DachVO wie auch der EFRE Verordnung sollten naturbasierten Lösungen wo immer möglich und wirksam als prioritäre Gestaltungsvarianten verankert werden gegenüber „grauen“ Lösungen. Die synergetische Ausrichtung entsprechender Förderziele und -maßnahmen muss nicht nur möglich, sondern ausdrücklich erwünscht und priorisiert werden. Sie sollte auch belohnt werden im Sinne des Setzens finanzieller Anreize (z.B. Mehrkosten fördern bei Mehrleistung synergetisch wirkender Projekte; 100%ige bzw. vollständige Förderung von Umweltprojekten aus den Strukturfonds). Die Verordnungstexte und ggf. delegierten Rechtsakte sollten die synergetische Ausrichtung der Förderung naturbasierter Lösungen auch bei der Formulierung der Ziele, der Fördergegenstände, der Indikatoren und Förderkonditionen wie auch der Interventionscodes abbilden.

3.5 Verbindung von Kohäsionspolitik mit Strukturreformen

Handlungsoption 8: Optimierung der institutionellen Rahmenbedingungen, um die Wirksamkeit von RIS3 zu steigern

Herleitung

Es hat sich gezeigt, dass die Innovationsleistung der deutschen Länder und der europäischen Regionen insgesamt auch nach einem Jahrzehnt der RIS3 weiterhin sehr unterschiedlich ausfällt. Die Hindernisse sind vielfältig, wie neben vielen anderen Studien auch der jüngste DIHK-Innovationsbericht 2023 zeigt.¹²⁴ Demnach schränken insbesondere Personalmangel und Bürokratie, aber auch die Komplexität von Schutzrechten, fehlender Datenzugang des öffentlichen Sektors, Zugangshürden bei Wagniskapital und mangelnde Transparenz bei Hochschulkooperationen die Innovationstätigkeit der Unternehmen ein. Die Governance-Systeme und der institutionelle Rahmen sind entscheidend für die Effektivität der Kohäsionspolitik bei der

¹²⁴ DIHK (2023): Innovationsbremsen lösen. DIHK-Innovationsbericht 2023. Verfügbar unter: <https://www.dihk.de/resource/blob/106742/1ad5859c4e8d03d48642e3d5ec350cb4/dihk-innovationsreport-2023-data.pdf>.

Innovationsförderung.¹²⁵ Viele dieser Innovationshindernisse können durch die RIS3 selbst nicht gelöst werden, stellen aber wichtige Bedingungen für ihre Erfolgsaussichten dar.

Empfehlung

Aus Sicht des Forschungsvorhabens ist es sinnvoll, die RIS3 in einem performance-basierten Ansatz mit der Verbesserung dieser Rahmenbedingungen zu verknüpfen, die den regionalen Innovationsökosystemen zugutekommen. Ein performance-basierter Ansatz bei den RIS3 stellt die Verbindung mit Strukturreformen her, mit denen die allgemeinen Grundlagen für Innovationserfolge hergestellt werden. Die empirische Evidenz ist hier sehr klar: ohne die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen können die Förder- und Entwicklungsansätze nicht hinreichend wirken. Daher sollte das Management der RIS3 mit einer klaren Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zum Abbau von innovationshemmenden Faktoren verknüpft werden, die durch Reformen in kritischen Bereichen des Innovationsumfelds eingelöst werden. Dies könnte z.B. folgenden innovationshemmenden Faktoren umfassen:

- Optimierung der Möglichkeit zur institutionellen Kooperation von Wissenschaft und Industrie in Anlehnung an die University enterprise zones (UK)¹²⁶
- Verbessertes Management geistigen Eigentums für Universitätsausgründungen¹²⁷
- Administrative Erleichterung der Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland
- Erleichterung kooperativer Datennutzung zwischen privatem und öffentlichem Sektor
- Etablierung eines innovativen öffentlichen Beschaffungswesens¹²⁸

Die meisten dieser Reformen können nicht auf Länderebene allein umgesetzt werden. Ein solches System muss daher mit einer Bund-Länder-Kooperationsvereinbarung und Meilensteinplanung einhergehen, die die gemeinsame Umsetzung der Reformen ermöglichen. Auch die Identifizierung der in Frage kommenden Reformbereiche ist nicht trivial und sollte in den RIS3-Prozess unter der Beteiligung aller relevanten Stakeholder integriert werden. Vom deutschen Beispiel abstrahiert und auf die gesamte EU bezogen sind also immer dort ebenenübergreifende Kooperationsvereinbarungen nötig, wo die Reformen nicht von einer Ebene allein bzw. nicht von der für die Umsetzung der Kohäsionspolitik verantwortlichen Ebene umgesetzt werden können.

Die Umsetzung performance-basierter RIS3 kann sich vom Meilensteinsystem des ARF inspirieren lassen, muss aber in entscheidenden Punkten auch signifikant davon abweichen.

¹²⁵ Mendez, Carlos; Bachtler, John (2022): The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions. *Regional Studies* 58:4. Verfügbar unter: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2022.2083593> (letzter Zugriff: 20.08.2024). Rodríguez-Pose, Andrés; Di Cataldo, Marco (2015): Quality of government and innovative performance in the regions of Europe. *Journal of Economic Geography* 15:4. Verfügbar unter: <https://academic.oup.com/joeg/article-abstract/15/4/673/2412411> (letzter Zugriff: 20.08.2024).

¹²⁶ <https://www.ukri.org/what-we-do/browse-our-areas-of-investment-and-support/university-enterprise-zones/>

¹²⁷ https://www.stifterverband.org/sites/default/files/2023-11/ip-transfer_policy_paper_2023_sprind.pdf.

¹²⁸ Kompetenzzentrum Innovative Beschaffung (2023): Innovative öffentliche Beschaffung. Leitfaden (3. Auflage). Verfügbar unter: https://www.koinno-bmwk.de/fileadmin/user_upload/KOINNO_Leitfaden_2023_Final.pdf.

Reformvorschläge werden im RIS3-Prozess gemeinsam mit den Stakeholdern erarbeitet und müssen in der o.g. Bund-Länder-Kooperationsvereinbarung (ggf. analog zur Partnerschaftsvereinbarung) angelegt werden, bevor sie mit der Europäischen Kommission als Meilensteine vereinbart werden können. Dort muss unterschieden werden, welche Reformvorhaben für welche Bundesländer relevant sind und entsprechend festgelegt werden, was bei Nicht-Einhaltung passiert. Eine Sanktionierung der Länder bei Nicht-Einhaltung der Reformmaßnahmen auf Bundesebene sollte ausgeschlossen werden. Insgesamt kann diese Empfehlung mit den übergeordneten Empfehlungen zur Verbindung der Kohäsionspolitik mit Strukturreformen (siehe nachfolgende Handlungsoption) ausgestaltet werden. Die hier vorgeschlagenen Anforderungen an RIS3 müssen in den grundlegenden Voraussetzungen oder deren regulativen Nachfolger (Anhang IV zu Artikel 15 Absatz 1, PZ 1.1) basierend auf den bereits bestehenden Kriterien etabliert werden. Integriert werden müsste dort die Analyse von (regulativen oder reformorientierten) Innovationshemmnissen und die Regelung der ebenenübergreifenden Kooperationsvereinbarungen.

Handlungsoption 9: Kohäsionspolitik mit Strukturreformen verknüpfen

Herleitung

Die Möglichkeiten einer stärkeren Verknüpfung kohäsionspolitischer Maßnahmen mit Strukturreformen nach dem Vorbild der Aufbau- und Resilienzfazilität wird auf mehreren politischen Ebenen diskutiert (vgl. dazu Kapitel 2.4). Grundsätzlich ist eine Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit Strukturreformen sinnvoll, da durch geeignete Reformen die Ergebnisse und Wirkungen der geförderten Projekte und damit der Kohäsionspolitik insgesamt gestärkt werden können. Diese Verknüpfung muss jedoch einer anderen Logik als der der Aufbau- und Resilienzfazilität folgen. Stellt die Kohäsionspolitik Mittel oder Anreize zur Finanzierung der Umsetzung von Strukturreformen zur Verfügung, so ist für die Kohäsionspolitik die Frage zu stellen, welche Strukturreformen notwendig sind, damit die durch sie geförderten Projekte bessere Ergebnisse und Wirkungen erzielen. Damit bedarf es eines Mechanismus in der Programmplanung, der bottom-up aus den Regionen die Bedarfe für Strukturreformen definiert, die dann auf den jeweils zuständigen Ebenen – Bund oder Land – legislativ umgesetzt werden.

Empfehlung

Zur Entwicklung und Umsetzung von Strukturreformen ist eine Governance-Struktur zu entwickeln, die die beteiligten Akteure umfasst. Dieser Governance-Prozess muss systematisch die Reformbedarfe von lokalen und regionalen Stakeholdern erfassen und in geeignete (legislative) Strukturreformprojekte übersetzen.

Die Identifikation der Bedarfe für Strukturreformen ist auf Länderebene durchzuführen. Hierzu sollen die Instrumente der Programmplanung und -evaluation genutzt werden. So könnte für die Förderperiode 2028 bis 2034 der Reformbedarf im Rahmen einer Ex-ante Evaluation bestimmt und herausgearbeitet werden. Angesichts des langen Zeitraums der mit der Erarbeitung und Durchführung einer Strukturreform verbunden ist, ist es ratsam bereits in der Förderperiode 2021-2027 erste Maßnahmen dahingehend zu ergreifen. Dies könnten die Länder durch eine Anpassung oder Erweiterung der in der Förderperiode 2021-2027 laufenden Evaluationsvorhaben

ermöglichen. Die Ergebnisse der Evaluationen sollten durch eine Befassung des Begleitausschusses im Rahmen des Programmierungsprozesses und eine ressortübergreifende Konsultation zu einer Landesposition herausgearbeitet werden, die bezogen auf die zuständige legislative Ebene konkrete Vorschläge für Reformen macht.

In einem nächsten Schritt sollten die Länder gemeinsam mit dem Bund in einem Bund-Länder-Koordinierungsrahmen für Strukturreformen zur Unterstützung einer transformativen Strukturpolitik eine gemeinsame Position gegenüber der Europäischen Kommission vereinbaren. Hierfür können im Rahmen der Strukturpolitik bestehende Gremien genutzt werden oder es kann ein neues Gremium eigens für den Zweck der Abstimmung geschaffen werden. Zur Sicherstellung der Verbindlichkeit sollte es einen gemeinsamen Beschluss der Konferenz der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten und des Bundes geben. Diese gemeinsame Position wird dann von der Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission vertreten. Nach Festlegung der Reformen erfolgt dann die Umsetzung der Strukturreformen durch Rechtsetzung auf den verfassungsrechtlich dafür jeweils zuständigen Ebenen.

Mit Blick auf eine Verknüpfung von Strukturreformen mit dem leistungsorientierten Ansatz ist festzuhalten, dass ein solcher territorialisierter Design-Ansatz zur Bottom-Up-Definition der Strukturreformbedarfe im Legislativsystem der Bundesrepublik Deutschland sehr wahrscheinlich dazu führt, dass seitens der des Landes bzw. der Region Reformbedarfe artikuliert werden, für deren Adressierung sie nicht in allen Fällen über die notwendigen Legislativkompetenzen verfügen. Für die Umsetzung von Strukturreformen kommen in einem föderal organisierten Land wie der Bundesrepublik grundsätzlich drei Ebenen der Umsetzung in Frage (Bund, Länder, Kommunen). Dies bedeutet, dass eine nachgeordnete Ebene, deren Förderung leistungsorientiert an die Umsetzung von Reformen gebunden ist, nicht durch die Nichtauszahlung von Mitteln bestraft werden darf, wenn die legislative Zuständigkeit zur Umsetzung der Reform auf einer höheren Ebene liegt und es dort zu einer Verzögerung bzw. Nichtumsetzung der Reform kommt. Von einer Verknüpfung von Strukturreformen mit dem leistungsorientierten Ansatz ist somit abzuraten.

3.6 Stärkung der Regionen

Für eine erfolgreiche Umsetzung der Kohäsionspolitik müssen die Regionen als zentrale Akteure eine starke Rolle einnehmen. Dies bedeutet, Kohäsionspolitik als raumbezogene Investitionspolitik zu verstehen und den raumbezogenen Ansatz weiter zu verfolgen. Zentrale Zielsetzungen wie die Twin Transformation oder die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit erfordern eine starke Einbindung regionaler Akteure und ihres regionsspezifischen Wissens. Mit einer Stärkung der Regionen werden auch zentrale Prinzipien der Kohäsionspolitik wie die Mehrebenen-Governance und das Partnerschaftsprinzip umgesetzt. Interventionen erfordern die Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten, um größtmögliche Wirkungen zu erzielen.¹²⁹ Daraus ergeben sich

¹²⁹ Fratesi (2024): Constraining and enabling factors of a successful regional policy in Europe, S. 18.

Handlungsoptionen für die Stärkung des raumbezogenen Ansatzes, die verstärkte Nutzung partizipativer Elemente und eine vertiefte interregionale Zusammenarbeit innerhalb Deutschlands und darüber hinaus. Eine Stärkung der Regionen erfordert dabei auch den weiteren Aufbau administrativer Kapazitäten, um alle Potenziale der Kohäsionspolitik zu nutzen.¹³⁰

Handlungsoption 10: Den raumbezogenen Ansatz stärken

Herleitung

Raumbezogene Ansätze im Sinne der „plased-based policy“ bieten einen wirksamen Hebel zur Bewältigung regionaler Herausforderungen, wenn sie einem strategiebasierten systemischen Ansatz der Projektförderung folgend die Interventionslogiken und Ergebnisse einzelner Projekte miteinander verknüpfen. Die Interventionslogik des JTF ist durch ihren aufgabenorientierten, an einen territorialen Rahmen gebundenen Ansatz zur Bewältigung großer Herausforderungen sehr gut geeignet den Transformationsansatz in der zukünftigen Förderperiode zu akzentuieren (siehe dazu vertiefend Kapitel 2.3.1).

Die empirischen Ergebnisse des Forschungsauftrages betonen drei wesentliche Faktoren, die für den Erfolg von raumbezogenen Politiken zentral sind. Zu diesen Faktoren gehören neben dem Vorhandensein von regionalen Strategien und den erforderlichen finanziellen und administrativen Ressourcen vor Ort insbesondere ein systemischer Ansatz der Projektförderung, der die Interventionslogiken und Ergebnisse einzelner Projekte miteinander verknüpft, um so ihre Wirkung zu erhöhen. Wichtig ist, dass diese raumbezogenen Politiken nicht auf die Ebene der Regionen im Sinne von Ländern ausgerichtet sind, sondern auf wirtschaftsraumbezogene Teilregionen innerhalb dieser und auch über Ländergrenzen hinweg.

Empfehlung

Territoriale Instrumente sollten in Zukunft gezielter genutzt werden. Die Nutzung raumbezogener Instrumente bietet für die Länder die Möglichkeit, einzelne Regionen mit besonderen Bedarfen im Rahmen des transformativen Strukturwandels gezielt zu fördern. Die Anwendungsfälle in Deutschland wie beispielsweise das Südniedersachsen-Programm zeigen, dass die Prozesse zur raumbezogenen Strategiebildung einen positiven Effekt auf die Kooperation der regionalen Stakeholder haben. Die regionalen Strukturen zur Umsetzung leisten einen wichtigen Beitrag für die Mobilisierung der Stakeholder und die Entwicklung übergreifender Projekte.

Zur Stärkung der Ergebnisse und Wirkungen raumbezogener Instrumente sollte jedoch in Zukunft die aufgabenorientierten Interventionslogik des JTF zur verbindlichen Grundlage der strategischen Planung und Umsetzung jeder Form der territorialen Instrumente gemacht werden. Dabei sollte sichergestellt werden, dass zur Begründung und Hinterlegung eines territorialen Förderansatzes entsprechende Hintergrunddokumente und Strategien (ähnlich der Elemente eines territorialen Planes im JTF, Art. 11 Abs. 2 VO (EU) 2021/1056)) vorliegen. Wichtig ist hierbei allerdings kein starrer Ansatz zur Vorlage vordefinierter Templates, sondern ein lösungsorientierter Ansatz, der

¹³⁰ ZEW (2024): The Future of EU-Cohesion, S. 129.

inhaltliche Vorgaben macht, nicht aber Form und Struktur vordefiniert. Wenn Regionen über eigene Strategieprozesse entsprechende Vorarbeiten einbringen können und diese einer aufgabenorientierten Interventionslogik folgen, sollten keine zusätzlichen Anforderungen gestellt werden, die unnötige administrative Aufwände bedingen.

Der Einsatz territorialer Instrumente ist für jedes Land bzw. jede europäische Region abhängig von der Programmgröße und des geographischen Raums des Programms zu machen. Während der Einsatz in Programmen mit kleinem Budget aufgrund begrenzter Gesamtmittel und in Stadtstaaten oder flächenmäßig kleinen Ländern nicht sinnvoll ist, so sollten die übrigen Länder/Regionen territoriale Instrumente stärker nutzen, insbesondere wenn sie unterschiedlich strukturierte Teilräume mit unterschiedlichen Transformationsherausforderungen umfassen.

Die Festlegung und Umsetzung der Strategien sollte dabei in geeigneten territorialen Zuschnitten erfolgen, die historisch gewachsenen Strukturen der Gebiete Rechnung tragen und auf NUTS3-Ebene unter Einbezug der Akteure vor Ort erfolgen, wobei die von der Strategie erfassten Gebiete geographisch zusammenhängende Wirtschaftsräume darstellen müssen. Die Strategie muss in ihren Elementen der aufgabenorientierten Interventionslogik folgen wie sie im JTF zum Ausdruck kommt. Eine solche Logik verbindet die starke raumbezogene Ausrichtung des Programms mit einem spezifischen Entwicklungsziel für das territoriale Gebiet, dessen Erreichen durch gezielte Fördermaßnahmen unterstützt wird. Die Regionen sollten Regionalbudgets zur Umsetzung der Strategie erhalten. Ebenso sollten den Regionen verbindliche Zielvorgaben auf Ergebnisebene der Projekte gemacht werden. Das Erreichen dieser ist Voraussetzung für die Auszahlung von Mitteln, wobei das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen zur Anwendung kommen sollte. Die Umsetzung der integrierten territorialen Instrumente auf Grundlage eines Regionalbudgets sollte auf freiwilliger Basis geschehen. Dabei sollte die Projektentwicklung, -auswahl, -begleitung und -umsetzung bei den Akteuren vor Ort liegen. Die regionalen Akteure haben eine Organisation (z. B. eine regionale oder kommunale Wirtschaftsförderung) zu benennen, die diesen Prozess verantwortlich steuert.

Um eine stärkere Nutzung der territorialen Instrumente in Zukunft zu erreichen, könnte man statt den Regionen die freiwillige Wahl zu lassen, diese verpflichten, mindestens fünf Prozent der Programmmittel für den Einsatz territorialer Instrumente vorzusehen. Damit würde man dem Beispiel der erfolgreichen LEADER-Förderung im Rahmen der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum folgen.

Die Zuschüsse an die Begünstigten sollte durch nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen gewährt werden. Eine solche Vorgabe wird neben einer Reduzierung des Verwaltungsaufwandes, die effiziente Verwendung der Mittel sowie die Erreichung der Ergebnisse der Projektförderung sicherstellen.

Handlungsoption 11: Grundlagen für erfolgreiche regionenübergreifende Zusammenarbeit verbessern

Herleitung

Bei der regionenübergreifenden Zusammenarbeit in Deutschland bringen die Projekte Erfahrungen aus verschiedenen Länderkontexten zusammen. Gleichzeitig stellen sich für diese gerade aufgrund der föderalistischen Struktur in Deutschland hohe Herausforderungen aufgrund unterschiedlicher landesspezifischer Anforderungen und Prozesse. Cluster und Netzwerke, die länderübergreifend etwa in Metropolregionen agieren, sind wichtige Akteure und Erfahrungsträger, um die regionenübergreifende Zusammenarbeit auch weiter zu stärken. Erfolgsfaktoren wie auch Hemmnisse, die bisher meist nur den unmittelbar agierenden Personen im Projektkontext bekannt sind, stellen hierfür eine grundlegende Wissensbasis dar, um erfolgreich über Regionen und Länder hinweg zusammen zu arbeiten.

Cluster sind bereits mit ihren Pendants in anderen Regionen vernetzt, so dass hier eine Ausgangsbasis für weitergehende regionenübergreifende Zusammenarbeit entlang thematisch gemeinsamer Schwerpunkte der intelligenten Spezialisierung besteht. Allerdings bestehen für länderübergreifende Clusterstrukturen weiterhin hohe Hürden für eine langfristig erfolgreiche Kooperation, etwa unterschiedliche strategische Prioritäten der Länder, Unterschiede in der Förderprogrammatik und hohe Anforderungen an die Koordinierung der beteiligten Akteure und Verwaltungsbehörden.

Bisher ist die deutsche Beteiligung an vorhandenen Instrumenten der regionenübergreifenden Zusammenarbeit relativ schwach ausgeprägt. Um diese Zurückhaltung zu überwinden und die Attraktivität der Instrumente zu steigern sind weitere Anreize erforderlich. Die Unterstützung der regionenübergreifenden Kooperation durch „Instrument für interregionale Innovationsinvestitionen“ (I3) ist so angelegt, dass durch Synergien mit anderen Programmen, z.B. Interreg Europe, Horizont Europa oder dem Binnenmarktprogramm zusätzliche Mittel für Investitionen mobilisiert werden können.

Empfehlung

Um diese Synergien für die regionenübergreifende Zusammenarbeit zu nutzen bedarf es jedoch verstärkter Ressourcen bei Intermediären und Förderagenturen, die Beratung zu verschiedenen Programmen leisten können (und ggf. auch den Verwaltungsbehörden), um Programme in dreifacher Hinsicht besser abzustimmen: Inhaltlich-thematisch mit Blick auf gemeinsame Felder der intelligenten Spezialisierung, hinsichtlich der zeitlichen Abfolge („zeitlich versetzte Förderfenster“) sowie auch mit Blick auf die Vereinheitlichung von Anforderungen (z. B. Zielgruppen und inhaltliche Kriterien). Die Synchronisierung der zeitlichen Abfolge sollte idealerweise bereits zu Beginn der Programmierung erfolgen, nicht erst nach Abschluss der Planung der einzelnen Programme.

Auf europäischer Ebene sollten Initiativen wie I3 weiterverfolgt werden, um die Herausbildung europäischer Wertschöpfungsketten zu unterstützen. Regionen in Deutschland sollten durch ein weitergehendes Beratungsangebot dabei unterstützt werden, die Chancen dieser Initiativen zur Verfolgung der Ziele ihrer RIS3 zu nutzen.

Grundlegend dafür ist erstmals eine Auswertung der Erfahrungen aus der Zusammenarbeit, mit der das Verständnis zu Erfolgsfaktoren und Hemmnisse zunächst zu erfassen ist, darauf aufbauend Handlungsoptionen entwickelt und weitere Aktivitäten angestoßen werden. Dies lässt

sich insbesondere durch eine transparente Aufbereitung von guten Beispielen erreichen, um deutsche Beteiligung zu erhöhen. Zur Umsetzung werden folgende Schritte empfohlen:

Zusammenarbeit innerhalb Deutschlands:

- Nutzung der vorhandenen kohäsionspolitischen Gremien von Bund und Ländern, um die Zusammenarbeit in Deutschland politisch zu flankieren; auch Koordinierung mit den Gremien für die Umsetzung der GRW
- Prüfung, ob mehr länderübergreifende RIS3 nach dem Beispiel der gemeinsamen Strategie Berlins und Brandenburgs genutzt werden könnten, um die regionenübergreifende Zusammenarbeit strategisch zu grundieren.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit:

- Nutzung der SynBLAG für die Diskussion von Bund und Ländern, u.a. mit Blick auf die Beteiligung bei den Regional Innovation Valleys, um die thematische Ausrichtung und die Planung der Instrumente zu beeinflussen
- Da die beschriebenen Instrumente in engem Zusammenhang mit dem Rahmenprogramm für Forschung und Innovation der EU stehen: Nutzung des vorhandenen NKS-Systems für Horizont Europa: Informationsvermittlung, Ansprache Stakeholder, gemeinsame Veranstaltungen zu weiteren Fördermöglichkeiten über Interreg, EFRE, Horizont Europa oder Eureka/ Eurostars.
- Prüfung, ob die Beteiligung weiterer regionaler Akteure an Instrumenten wie I3 oder VINNOVATE gefördert werden kann:
 - Entweder über eine gezielte Unterstützung der Ko-Finanzierungsbeiträge aus den Programmen über eine eigene Richtlinie für grenzüberschreitende Zusammenarbeit an diesen Instrumenten
 - Oder über eigene Ansätze in den Programmen, z.B. „Bonus“-Regeln zur Förderquote, wenn Projekte in grenzüberschreitenden Konstellationen umgesetzt werden.

Handlungsoption 12: Beteiligung kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteure an der Kohäsionspolitik stärken

Herleitung

Mit knapp 6 Mrd. Euro waren fast 30% des gesamten Fördervolumens des EFRE 2014-2020 in Deutschland auf Bereiche ausgerichtet, die dem Klimaschutz, der Anpassung an den Klimawandel und weiteren umweltbezogenen Zielen wie z.B. dem Erhalt der Biodiversität oder der Kreislaufwirtschaft dienen. Während kommunale Akteure mit 57,5% deutlich mehr als die Hälfte aller von ihnen aufgewendeten Finanzmittel für nachhaltigkeitsbezogene Projekte ausgeben, ist der entsprechende Anteil der übrigen Akteure (hauptsächlich Unternehmen) mit nur 21% sehr

viel niedriger.¹³¹ Gleichwohl bestehen noch zahlreiche Hemmnisse für kleinere Kommunen und zivilgesellschaftliche Akteure, um sich wirkungsvoller an der Politikgestaltung (Bedarfsanalyse, Programmierung, Begleitung der Programme) zu beteiligen und die Förderangebote leichter wahrnehmen zu können. Im 9. Kohäsionsbericht spricht sich auch die Europäische Kommission für eine stärkere Beteiligung aus, auch um wachsender politischer Unzufriedenheit und Misstrauen gegenüber den Behörden entgegenzuwirken. Auch im Rahmen der Stakeholder-Konsultation sprach sich ein großer Teil der Teilnehmenden für eine starke Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Zivilgesellschaft aus.

Empfehlung

Die Beteiligung kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteure an der Kohäsionspolitik sollte zukünftig von Seiten der Europäischen Kommission, der Mitgliedstaaten und der Programmbehörden gestärkt werden. Insbesondere diese eher ressourcenschwachen Akteure sollten im Rahmen eines Capacity Development Ansatzes dabei unterstützt werden, eine transformative Kohäsionspolitik wirkungsvoller mitgestalten und Förderung leichter in Anspruch nehmen zu können. Die im Rahmen der Strukturfonds bestehenden Möglichkeiten für den Aufbau professioneller Kapazitäten sollten dazu in Zukunft verstärkt eingesetzt werden.¹³² Konkret in Betracht kommt z.B. die Unterstützung von Beratungs- und Vernetzungsaktivitäten sowie Fachzentren (für Workshops, Schulungen, Koordinierung, fachlichen Austausch, peer-learning). Dies kann auch durch die Technische Hilfe der Fonds finanziert werden. Ebenso sollte die Professionalisierung der Mitwirkungsmöglichkeiten der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Begleitausschüssen sowie in der Programmplanung und -begleitung finanziell unterstützt werden. Die Möglichkeiten für eine entsprechende Unterstützung sind bereits im gegenwärtigen Rechtsrahmen gegeben. Gute Erfahrungen wurden laut Europäische Kommission mit pilotartigen Projekten gemacht.¹³³

3.7 Instrumente und Verfahren zur Umsetzung der Kohäsionspolitik

Die effiziente administrative Durchführung zusammen mit dem fachlichen Verständnis von Kohäsionspolitik sind die zentralen Faktoren, um ihre Wirksamkeit, Effektivität und Kohärenz zu erhöhen. Im Zusammenhang damit trägt eine effiziente Projektabwicklung auch gleichermaßen zur langfristigen Beteiligung der Zielgruppen am Programm bei und damit der Wahrscheinlichkeit der Erreichung der Programmziele. In der Vergangenheit wurde die Antragsstellung, Bewilligung und administrative Durchführung von Projekten des EFRE von Zuwendungsempfängern und Zuwendungsempfängerinnen sowie den Zwischengeschalteten Stellen in der Regel als relativ aufwändig und arbeitsintensiv wahrgenommen. Hier bestehen mehrere Ansatzpunkte: Dies

¹³¹ [Evaluation der Nutzung nachhaltigkeitsbezogener Fördermöglichkeiten.](#)

¹³² Wie in Artikel 8 der Verordnung (EU) 2021/1060 zum Partnerschaftsprinzip und Artikel 17, Absatz 1, Verordnung (EU) 240/2014 zur Stärkung der institutionellen Kapazität der Partner vorgesehen.

¹³³ https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/tenders-and-grants/calls-for-expressions-of-interest_en#3; https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/panorama/2021/12/12-08-2021-meet-the-projects-helping-citizens-to-shape-cohesion-policy_en.

betrifft die Ansprache der Zielgruppen ebenso wie die Nutzung einer verstärkten Digitalisierung und die Einführung neuer Instrumente und Ansätze, die das bestehende Instrumentarium ergänzen. Um eine Vereinfachung der Verfahren zu erreichen, bietet sich neben der Nutzung der Potenziale der Digitalisierung an, vermehrt vereinfachte Kostenoptionen anzuwenden und zu prüfen, ob eine leistungsorientierte Kostenabrechnung auf Basis von Meilensteinen die bisherige Praxis ergänzen kann. Ergänzend werden in diesem Kapitel Ansätze vorgestellt, die bisher im EFRE nicht oder kaum genutzt werden. Die Nutzung innovativer öffentlicher Beschaffung ist dagegen schon heute möglich. Diskutiert wird, welche Anreize durch den EFRE gesetzt werden könnten, um die breite Nutzung zu unterstützen. Ziel ist es Ideen zu entwickeln, mit denen Chancen optimal genutzt werden können und Risiken so gut es geht, verringert werden.

3.7.1. Erfolgskontrollen und Abrechnung

Handlungsoption 13: Leistungsorientierte Kostenerstattung (Performance-based approach)

Herleitung

Aufbauend auf den Erfahrungen, die im Rahmen der ARF gesammelt wurden, wird eine deutliche Stärkung des ergebnisorientierten Ansatzes (performance-based approach) in der zukünftigen Kohäsionspolitik auf Ebene der Europäischen Kommission diskutiert. Ein solcher Ansatz, der Zahlungen mit dem Erreichen von bestimmten Meilensteinen und Zielwerten verbindet, wird von der Europäischen Kommission als Weg gesehen, schneller Ergebnisse zu erzielen und die Effizienz der Förderung zu steigern. Dieser Ansatz ist bereits im aktuellen Legislativrahmen als sog. „nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen“ sowohl im Verhältnis zwischen Europäischer Kommission zu Mitgliedstaat (Art. 51 (VO) EU 2021/1060) als auch im Verhältnis Mitgliedstaat zu Begünstigtem (Art. 53 (VO) EU 2021/1060) als Kann-Bestimmung verankert. Vor weiteren Festlegungen sollten die Erfahrungen mit leistungsorientierter Erstattung in der laufenden Förderperiode sowie die Erfahrungen aus der ARF ausgewertet werden, um Anpassungsbedarfe zu erkennen.

Die Länder nutzen diese Möglichkeiten jedoch bisher nur sehr vereinzelt. Als entscheidend wird gesehen, dass es bei einer Umsetzung des Ansatzes tatsächlich zu einer Verwaltungsvereinfachung kommt und keine zusätzlichen Verwaltungsaufwände entstehen, die durch nachgelagerte zusätzliche Forderungen nach Nachweisen z. B. durch den Europäischen Rechnungshof entstehen.

Empfehlung

Für die stärkere Nutzung der leistungsorientierten Erstattung im Rahmen des EFRE müssen weitere Voraussetzungen geschaffen werden. Ein wichtiger Punkt betrifft die Frage der Definition der Zielwerte und Meilensteine. Hierzu bedarf es vor Beginn der nächsten Förderperiode der frühzeitigen Festlegung insbesondere eines verbindlichen und abschließenden Katalogs von Berichts- und Nachweispflichten zur Dokumentation der erreichten Zielwerte und Meilensteine. Dieser muss von der Europäischen Kommission als abschließend anerkannt werden. Die frühzeitige Einbeziehung des Europäischen Rechnungshof in die Festlegung ist ebenso naheliegend wie empfehlenswert, um etwaigen Notwendigkeiten seitens des Hofes Rechnung tragen zu

können. Die verbindliche Festlegung steht unter der Prämisse, dass nachgewiesen ist, dass mit den Berichts- und Nachweispflichten ein deutlich geringerer Erfüllungsaufwand auf Seiten der Mitgliedstaaten verbunden ist.

Zu einem möglichst aufwandsarmen Vorgehen trägt bei, auf bestehende Indikatoren zurückzugreifen, wie sie bereits für die Operationellen Programme in den Ländern definiert sind. Die Outputindikatoren können zur Definition von Zielwerten genutzt werden. Zur Definition der Meilensteine können grundsätzlich zwar die Ergebnisindikatoren genutzt werden, jedoch sind damit erhebliche Aufwände für die Programmsteuerung verbunden. Meilensteine sollten daher, wie im Gutachten dargelegt, als Prozessschritte definiert werden.

In der Abwägung der beiden Varianten von Meilensteinen, erstens dem Festlegen von Prozessschritten als Meilensteine und zweitens dem Knüpfen der Meilensteine an Ergebnisse, ist die erste Möglichkeit die sinnvollere, da sie mit deutlich weniger Aufwand in der Programmsteuerung verbunden ist. Dabei sollte jedoch – wie im Beispiel der Inbetriebnahme von Ful-Infrastrukturen – auf Prozessfortschritte auf Seiten der Begünstigten abgestellt werden. Die reine Betrachtung von verfahrensbezogenen Prozessschritten (z.B. Veröffentlichung einer Richtlinie) ist nicht sinnvoll, da damit keine Aussagen über Output und Ergebnisse der Förderung getroffen werden können.

Mit Blick auf das Verhältnis Europäische Kommission-Mitgliedstaat sollte die leistungsorientierte Erstattung in der Förderperiode 2028-2034 verstärkt genutzt werden, sofern sich das erwartete Vereinfachungspotenzial auch in dem tatsächlich erwarteten Maße realisieren lässt.

Mit Blick auf das Verhältnis Mitgliedstaat-Begünstigter wird empfohlen, die Nutzung des Ansatzes weiterhin zwar grundsätzlich auf freiwilliger Basis zu stellen, sie im Folgenden jedoch innerhalb bestimmter Förderformate, z. B. im Rahmen von Regionalbudgets, verbindlich zu machen (vgl. dazu Handlungsoption zur Stärkung des raumbezogenen Ansatzes).

Handlungsoption 14: Ausweitung der Anwendung von vereinfachten Kostenoptionen

Herleitung

Vereinfachte Kostenoptionen (Pauschalen) sind ein relativ neues Instrument in der Verwaltung von Strukturfondsmitteln. Beispiele für die praktische Anwendung sind Gemein-, Personal- und Restkostenpauschalen. Zu den Vorteilen zählt, dass mit der Anwendung insgesamt ein geringerer Verwaltungsaufwand einhergeht. Besonders weniger erfahrene Antragsteller bzw. Zuwendungsempfänger profitieren davon. In Bezug auf die Personalkostenpauschalen heben vor allem die Zuwendungsempfänger positiv hervor, dass die Notwendigkeit einer Zeiterfassung entfällt, was die Projektadministration erheblich vereinfacht.

Insbesondere bei Kommunen bestehen Kapazitätsengpässe bei der Beantragung und Umsetzung von Vorhaben im EFRE. Eine Ausweitung der Nutzung von VKO für diese öffentlichen Zuwendungsempfänger stellt daher eine wichtige Maßnahme dar, um diese Zielgruppe für weitere EFRE-Programme zu gewinnen und sie zugleich von Nachweispflichten zu entlasten. Vereinfachte Kostenoptionen vereinfachen die Beantragung und Abwicklung von Projekten

erheblich. Damit Pauschalen für Zuwendungsempfänger attraktiv sind, müssen einige Voraussetzungen gegeben sein. Zum einen müssen sie auskömmlich sein; weiterhin muss klar sein, dass pauschal gewährte Beträge nicht mehr geprüft werden. Vereinfachte Kostensoptionen senken in aller Regel den administrativen Aufwand für die Zuwendungsempfänger erheblich.

Nichtsdestotrotz genießen VKO allgemein hohe Akzeptanz bei den Zuwendungsempfängern. Für die Verwaltungsbehörden kann die Abstimmung der Höhe der VKO nach Art. 94 der DachVO mit der Europäischen Kommission aber einen erheblichen Aufwand darstellen. Die VKO durchlaufen eine ex-ante-Prüfung durch die Europäischen Kommission. Dieser Prozess muss gründlich vorbereitet werden. Die Vereinbarkeit der Höhe der VKO mit den Haushaltsgrundsätzen der EU muss dabei vollständig erfüllt werden. Insbesondere das Gewinnerzielungsverbot muss berücksichtigt werden. Die Höhe von Pauschalen darf in der Regel nicht mehr korrigiert werden. Da sie aber nachträglich nicht mehr angezweifelt werden kann, sind sie geeignet die Zahl der Abrechnungsfehler effektiv zu senken. Ihre Verwendung sollte daher ausgeweitet werden.

Empfehlung

Die Verwaltungsbehörden sollten möglichst effektiv dabei unterstützt werden passfähige vereinfachte Kostensoptionen für Ihre Vorhaben zu entwickeln. Die Verwendung von VKO sollten dennoch weitestgehend freiwillig bleiben, denn die vereinfachte Kostenabrechnung geht mit einem Verlust an Flexibilität einher. VKO sollten überall dort zum Einsatz kommen, wo Verwaltungsvereinfachungen zu erwarten sind. Sie müssen in Einklang mit europäischem Recht stehen und natürlich auch den Anforderungen der Landeshaushaltsordnungen genügen. Die Umsetzung konnte mit den folgenden Bausteinen erfolgen:

- Vereinfachte Kostensoptionen können ihr Potential nur entfalten, wenn klar ist, dass diese nicht unter dem Vorbehalt der späteren Prüfung stehen. Die Anforderungen an spätere Audits sollten von der EU in der Dach-Verordnung möglichst klar und eindeutig formuliert sein und größtmögliche Rechtssicherheit vermitteln.
- Um die bereits vorhandenen Erfahrungen weiter in die Fläche zu tragen und auf Versäumnisse besser reagieren zu können, sollten Erfahrungen gesammelt und verbreitet werden, z.B. über vorhandene Formate der Zusammenarbeit und des Austauschs von Bund und Ländern. Dazu zählt auch von den Erfahrungen aus Nachbarländern zu lernen.
- Dieser Austausch könnte darin münden, den Verwaltungsbehörden möglichst konkrete „Modelle für die Ermittlung von VKO“ zur Verfügung zu stellen, die dann auf mögliche besondere rechtliche Bedarfe hin angepasst werden können. Mit Modellen sind Vorlagen gemeint, die auf aktuellen statistischen Daten beruhen und verschiedene Projekte/Szenarien und Gruppen von Zuwendungsempfängern berücksichtigen. Diese könnten sich aus den VKO-Erfahrungen der Länder speisen. Es könnten aber auch die Erfahrungen anderer EU-Länder berücksichtigt werden. Ziel wäre es, mit Hilfe solcher modellhafter Vorlagen, den Genehmigungsprozess von VKO mit der Europäischen Kommission zu verschlanken und erheblich zu beschleunigen.
- Bundesweit einheitliche Personalkostenpauschalen für eine begrenzte Anzahl von Leistungsgruppen hätten ein erhebliches Vereinfachungspotential. Hier kann auf den Erfahrungen der Länder aufgebaut werden. Damit VKO auch für die Zuwendungsempfänger

interessant sind, müssen diese Mechanismen enthalten, die natürliche Kostensteigerungen wie Inflation oder Tarifsteigerungen in gewissen Umfang abbilden. VKO sollten daher nicht nur auf nachgelagerten statistischen Daten beruhen, sondern z.B. auch einen Inflationsausgleich ermöglichen.

3.7.2. Digitalisierung der Verfahren

Handlungsoption 15: Vereinfachungspotenziale der Digitalisierung stärker nutzen

Herleitung

Die Digitalisierung schafft Möglichkeiten für Vereinfachungen und Synergien. Diese Möglichkeiten sind auch im Rahmen der Kohäsionspolitik verstärkt zu nutzen. Die Europäische Kommission verpflichtete die Mitgliedstaaten daher in der aktuellen Förderperiode, digitalisierte Instrumente für die Verwaltung bzw. die Umsetzung der Fördermittel wie auch Berichtserstattung oder Monitoring einzusetzen. Im Ergebnis führte die Anforderung zu einer Vielzahl von IKT-Systemen in den Mitgliedstaaten, die einerseits komplexen Anforderungen zu entsprechen haben, andererseits individuell auf die strukturellen Rahmenbedingungen für die Umsetzung im jeweiligen Land zuzuschneiden waren. Vereinfachungs- und Synergiepotenziale sind daher zwar in ersten Schritten erreicht, Optimierungen für die zukünftige Kohäsionspolitik sind jedoch anzustreben.

Empfehlung

Die hohe Anzahl von digitalen Systemen ist kosten- und arbeitsintensiv, ohne dass signifikante Mehrwerte daraus erkennbar sind. Eine Delegation der Verantwortung für die Umsetzung der Digitalisierung auf Länderebene erscheint im Gesamtblick weder zweckmäßig noch wirtschaftlich. Der Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit entsprechend erscheint es hier stattdessen geboten, dass beispielsweise über die Europäische Kommission ein zentrales Angebot geschaffen wird, mit welchem gleichzeitig Synergien etwa für das Berichtswesen genutzt werden. Vor allem im Berichtswesen und beim Monitoring mit seiner Indikatorik sind unabhängig von spezifischen Strukturen in der Mehrebenen-Governance dieselben Fragen zu bedienen und daher ein zentraler Ansatz für alle Beteiligten arbeitserleichternd und vereinfachend. Eine Berufung auf den Ansatz der Mehrebenen-Governance dürfte an dieser Stelle eher den Eindruck erwecken, aufgrund des politischen Postulats einen Widerspruch zur Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit hinzunehmen. Daher wird empfohlen, die Europäische Kommission aufzufordern, zentrale modulare IT-Lösungen zu entwickeln, wie dies im Rahmen anderer Förderprogramme bereits erfolgreich umgesetzt ist.

Dies gilt insbesondere, da Neuregelungen in den Verordnungen oder Durchführungsbestimmungen – auch während der Förderperiode – erhebliche Änderungsbedarfe in den IT-Systemen nach sich ziehen können. Änderungen oder Neuregelungen sollten daher mit Bedacht und möglichst nur im Vorfeld einer Förderperiode erfolgen, um sie frühzeitig in die (Neu-)Programmierung überführen zu können.

Gleichzeitig wird eine Identifizierung empfohlen, welche Aspekte einer digital basierten Förderung durch zentrale IT-Tools unterstützt werden könnten. In erster Näherung sind bereits das Monitoring sowie das Berichtswesen benannt (s.o.). Die entsprechende Software wäre hier mit geeigneten Schnittstellen zu versehen, sofern beispielsweise die Gestaltung weiterer digitaler Module (Interessensbekundung, Antragstellung, Mittelbewirtschaftung) in der Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden verbleiben. Eine Aufteilung der Verantwortlichkeiten für die unterschiedlichen Module ist zu klären, ebenso die auf diesem Weg möglichen Schnittstellen zu sonstigen relevanten europäischen Datenbanken (s.u.). Im Einzelnen wird empfohlen folgende Punkte aufzugreifen:

- Für die zukünftigen Strukturfonds wird empfohlen, seitens der KOM einheitliche **IT-Module** zu erstellen, welche den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Derartige Module bieten dabei den zusätzlichen Vorteil, bestehende Schnittstellenproblematiken zu den IT-Systemen der KOM zu lösen. Beispiele hierzu gibt es bereits, wie das Vorgehen in INTERREG zeigt, für das bereits mit einer einheitlichen IT-Lösung der Europäischen Kommission gearbeitet wird. Die deutliche Vorlaufzeit einer digitalen Entwicklung wird dabei gleichwohl gesehen, könnte jedoch während einer laufenden Förderperiode bereits gestartet werden.
- Ähnlich wird empfohlen, eine Schnittstelle zur **Prüfung des KMU-Status** einheitlich für alle Programmteilnehmer anzubieten. Möglich würde damit ein automatisierter Abgleich, um die Prüfung zugleich transparent und effizient für alle Beteiligten umsetzen zu können.
- Ein Hemmnis gegen eine Effizienzsteigerung, die durch eine Digitalisierung per se nicht aufzulösen ist, besteht auf europäischer Ebene durch die AGVO und ihre Vorgaben. Ein wesentlicher Beitrag könnte dadurch erzielt werden, für **das Berichtswesen im Rahmen der AGVO eine digitale Einreichung** als ausreichend zu vereinbaren. Ergänzend dazu besteht auf Ebene der Länder Klärungsbedarf hinsichtlich der jeweiligen Landeshaushaltsordnungen, die teils noch eine analoge Belegeinreichung erforderlich machen.
- Als notwendigen Beitrag im Rahmen der digitalen Transformation wird des Weiteren eine Verständigung darauf gesehen, im Kontext der Europäischen Programme wie in anderen EU-Mitgliedstaaten neben digitalen Berichten auch durchgängig **digitale Belege** anzuerkennen. Auf nationaler Ebene wird dies vorgenommen, zusätzlich wird von der Einführung einer verbindlichen elektronischen Signatur eine Vereinfachung auch für die **Authentifizierung** von Antragstellenden erwartet. Sollten hier mittelfristige Verzögerungen erkennbar werden, könnte die Nutzung einer elektronischen Authentifizierung, „E-ID“, wie etwa in Österreich, einen Effizienzgewinn gerade für Zielgruppen mit sich bringen, die Anträge auf mehrere Fördermaßnahmen, ggf. auch in unterschiedlichen Ländern stellen.
- Gerade für den Fall, dass für die neue Förderperiode erhebliche Änderungen der Kohäsionspolitik erkennbar werden, könnte über die oben genannten Bereiche hinaus ein frühzeitiger Vorstoß unternommen werden, auf EU-Ebene bspw. eine gemeinsame **Datenbank für die Antragsprüfung und Bewilligung** zu erstellen, die geeignete Schnittstellen für die Mitgliedstaaten bzw. die Länder bietet. Derartige europäische IT-Tools würden auch die Durchführung der Gesetzgebungsverfahren rechtfertigen, die für die Erstellung bzw. Nutzung entsprechender Schnittstellen auf Länderebene zum Teil erforderlich sind.

- Vorgeschlagen wird, zum Thema der Digitalisierung die Good Practice in den EU-Mitgliedstaaten (u.a. in Estland, Österreich) zu erheben und darauf basierend **Modelle für deren Umsetzung** in den Ländern zu erarbeiten. Ziel dessen wäre deren Transfer bzw. eine mögliche adaptierte- Umsetzung in den Ländern.

3.7.3. Experimentelle und risikoreiche Projekte und Skalierung

Handlungsoption 16: Experimentelle und risikobehaftete Projekte ermöglichen, Skalierungen einführen

Herleitung

Über die Programme der Kohäsionspolitik werden Maßnahmen von sehr unterschiedlichem Charakter gefördert, die letztendlich jedoch alle eine konkrete, praktische Entfaltung oder Umsetzung zum Ziel haben. Voraussetzung für eine Förderung ist jeweils ein klar definiertes Projekt, dem ein Projektantrag und schließlich eine positive Förderzusage zugrunde liegt. Der Projektantrag ist entsprechend der Fördervoraussetzungen entlang von definierten Kriterien aufzubauen, z.B. Projektzielen, Arbeitsplänen, Kapazitätsplanungen und einer Mittelplanung, die möglichst präzise zu benennen ist. Aus Perspektive des Fördergebers lässt sich darauf eine Förderentscheidung solide basieren, umgekehrt erschweren diese Erfordernisse aber aus Perspektive eines Ideenträgers und Antragstellenden auch Projekte, die risikoausgerichtet und dadurch ggf. nicht innerhalb der gegebenen Leitplanken planbar sind. Gerade diese Projekte können jedoch ein hohes Kreativitätspotential tragen und im Erfolgsfall eine große Wirkung entfalten – wenn sie unter den bestehenden Förderbedingungen eine Chance auf Förderung erhalten.

Unter Abwägung zwischen einer fundierten Projektkonzeption und dem Potential risikoreicher Projekte wird empfohlen, **Förderräume für solche Projekte zu schaffen** (Beispiele s. Kap. 2). Dies trifft insbesondere auf Projekte zu, die risikobehaftet und experimentell sind (auch z.B. aufgrund eines hohen finanziellen Bedarfes) oder die über einen längeren Zeitraum von einer Idee bis zu Umsetzung oder Markteintritt Begleitung benötigen und derzeit durch das Förderraster fallen. Für diese Projekte mit skaliertem Förderungsraum zu schaffen, wird als wichtiger Schlüssel gesehen, um auch bei begrenzten Fördermitteln einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten und dennoch hochinnovative Ideen zur konkreten Umsetzung zu bringen. Die Kohäsionspolitik würde damit um ein wichtiges Instrument für Kreativität und Markterfolg bereichert.

Empfehlung

- Förderlinien sowie Prüfkriterien konzipieren, die dezidierten Raum für die Förderung von experimentellen und innovativen (und damit auch risikobehafteten) Projekten schaffen und/oder die den Transfer Wissenschaft-Wirtschaft fördern. Insbesondere wird an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Dachverordnung zum EFRE/JTF bereits umfangreiche Flexibilitätsräume vorgesehen hat, die es deutlicher zu nutzen gilt.
- Angepasste Bewertungs- und Förderkriterien entwickeln, die dem Charakter z.B. eines experimentellen Projektes gerecht werden, und gleichzeitig für den Fördergeber ein hinreichendes Instrument zum Nachweis für den Fördermitteleinsatz darstellen. Ein erweiterter

Kriterienkatalog, auf dem eine Förderentscheidung fußt, könnte u.a. Planungs- und Risikomanagementstrategien, die Definition von Meilensteinen oder Teilprozessschritten als Grundlage beinhalten.

- Insbesondere für experimentelle Projekte in den Politischen Zielen 1, 2 und 5 sollte in allen Förderlinien explizit die Möglichkeit einer Skalierung der Förderung eingeführt werden (s. Kap. 2.6.1), die eine modulare Finanzierungsstruktur beinhaltet und ermöglicht, Mittel je nach Projektfortschritt und -bedarf anzupassen (z.B. über verschiedene Fördertöpfe, s.o.). Anstatt eine einmalige, pauschale Förderung bereitzustellen, werden Gelder schrittweise freigegeben, abhängig von der Erreichung spezifischer Meilensteine oder Leistungsindikatoren. Risikoreiche Projekte mit hohem Finanzbedarf (z.B. Infrastrukturmaßnahmen, Investitionen) wären dabei geringvolumige Förderungen z.B. für eine Konzeptvorphase oder Studien vorgeschaltet. Im Erfolgsfall würde über die Skalierung eine erweiterte Förderoption eröffnet, bei der die Antragstellung von größeren Projekten ermöglicht wird sowie ggf. auch der Markteintritt noch unterstützt werden könnte. Mit unterschiedlichen Förderquoten wird dabei dem Charakter des Projektes gerecht (vgl. grundlagenorientiert, anwendungsorientiert, marktnah). Da diese Projekte meist auch einen mehrjährigen zeitlichen Horizont haben, ist die Skalierung gut über eine langfristige mittelfristige Finanzplanung abbildbar. Geringe Mittel würden für Konzepte, Markterkundungen, Studien zur Verfügung gestellt, im gleichen Themenfeld bestünde dann die Möglichkeit der umfangreicheren Finanzierung nächster Schritte.

3.7.4. Steigerung der Sichtbarkeit des EFRE

Handlungsoption 17: Die Sichtbarkeit des EFRE in der regionalen Öffentlichkeit steigern

Herleitung

Eine aktuelle Studie des Kieler Instituts für Weltwirtschaft zeigt auf, dass Investitionen in Regionen den Stimmenanteil populistischer Parteien bei Europawahlen reduzieren können - sofern die Investitionen in der Öffentlichkeit bekannt sind. Die damit sichtbaren Investitionen stärken das Vertrauen in demokratische Institutionen.¹³⁴ Die Notwendigkeit, die Rolle der EU als handelnden Akteur verstärkt sichtbar zu machen, ist entsprechend ein zentrales Anliegen der Europäischen Institutionen. So fordern der Rat der Europäischen Union und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss in ihren Positionspapieren eine Stärkung von Fördermaßnahmen, die regionale Charakteristika und Bedürfnisse aufgreifen, idealerweise im Rahmen partizipativer Verfahren unter Einbindung der Öffentlichkeit.¹³⁵

¹³⁴ Robert Gold und Jakob Lehr (2024): Paying Off Populism: EU-Regionalpolitik verringert Unterstützung populistischer Parteien, Kiel Policy Brief Nr. 172, April 2024.

¹³⁵ Rat der Europäischen Union (2023): Die Zukunft der Kohäsionspolitik. Verfügbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16230-2023-INIT/de/pdf>; Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2023): The Recovery and Resilience Facility and cohesion policy: towards cohesion

Gerade auch um die meist eher unbekanntere Kohäsionspolitik „vor Ort“ positiv zu positionieren, bedarf es einer deutlich gestärkten Öffentlichkeitsarbeit. Dieser spezifische Bedarf wird auch durch die Ergebnisse der Stakeholder-Konsultation verdeutlicht. Zielsetzung wäre dabei, Initiativen und Erfolge zu verdeutlichen, auch um die örtliche Identifizierung mit den Fördermaßnahmen der Kohäsionspolitik zu stärken und zugleich Erfolgsbeispiele in weitere Regionen zu transportieren, so wie dies auch der Ausschuss der Regionen befürwortet.¹³⁶

Die Kohäsionspolitik siedelt Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit auf der Programm- sowie auf der Projektebene an. Projektnehmer haben im Rahmen der geförderten Vorhaben Publizitätsanforderungen nachzukommen und vorgegebene Standards und Regeln zu erfüllen.

Ergänzend ist die Verwaltungsbehörde gemäß Art. 48 (2) der VO (EU) 2021/1060 verpflichtet, für die Öffentlichkeitsarbeit des jeweiligen Programms eine/n Kommunikationskoordinator/in für die Öffentlichkeitsarbeit zu benennen.¹³⁷ Die in Art. 48 bzw. 49 der DachVO genannten Maßnahmen sehen vor allem eine grundlegende Unterrichtung der Öffentlichkeit zu den Zielen, Tätigkeiten, verfügbaren Fördermöglichkeiten und, etwa anhand von Beispielen guter Praxis, eine Berichterstattung über deren Ergebnisse vor. Nach Artikel 49 (3) der Dach-VO verantwortet der/die Kommunikations-beauftragte zudem eine zentrale Darstellung der Fördervorhaben anhand spezifischer Eckdaten. Vorgaben für eine zielgruppengerechte Gestaltung der Öffentlichkeitsarbeit speziell „vor Ort“ bestehen für die Ebene der Verwaltungsbehörde nicht.

Allerdings sind ergänzend nach Artikel 50 der Dach VO die Fördernehmer selbst zu Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit verpflichtet, etwa über die Darstellung des Vorhabens u.a. in den ihnen zugänglichen Social Media. Dabei ist auf die Finanzierung über den EFRE jeweils hinzuweisen. Dies gilt mit gesonderten Vorschriften insbesondere auch für EFRE-kofinanzierte Bauvorhaben. Allerdings ist festzustellen, dass die Umsetzung der entsprechenden Vorgaben oft nur dem Minimum der Anforderungen entspricht.

Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass auf Projektebene, insbesondere in Kommunen und in strukturschwachen Regionen, auch aufgrund knapper Personalressourcen kaum Kapazitäten oder vertiefte professionelle Kompetenzen bestehen, um den Anforderungen einer erweiterten Querschnittsaufgabe für die Öffentlichkeitsarbeit entsprechen zu können.

Empfehlung

Grundgedanke dieser Handlungsoption ist eine Stärkung der Öffentlichkeitsarbeit mit dem Ziel, die Akteure und Stakeholder vor Ort für die Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit zu sensibilisieren und zu unterstützen, um die Strahlkraft erfolgreicher Projekte lokal und regional zu stärken und damit die Sichtbarkeit und Akzeptanz von EFRE zu erweitern. Ansatzpunkt dafür ist eine Ergänzung von Artikel 49 der Dach-VO, mit welcher der/die Kommunikationsbeauftragte der

policy 2.0. Verfügbar unter: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/recovery-and-resilience-facility-and-cohesion-policy-towards-cohesion-policy-20>.

¹³⁶ Ausschuss der Regionen (2023): Die Zukunft der Strukturfonds nach 2027. Verfügbar unter: <https://cor.europa.eu/de/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-2250-2023>.

¹³⁷ VERORDNUNG (EU) 2021/1060 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. Juni 2024.

zuständigen Verwaltungsbehörden ergänzend aufgefordert werden, die lokale Öffentlichkeitsarbeit auf der Ebene der einzelnen Fördervorhaben zu begleiten und unterstützen. Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit stehen den Verwaltungsbehörden bislang mit einem Anteil von bis zu 2% aus der Technischen Hilfe der Verwaltungsbehörde zur Verfügung. Für die Umsetzung entsprechender Aufgaben können die Verwaltungsbehörden bzw. der/die Kommunikationsbeauftragte PR-Agenturen beauftragen.

Allerdings steht angesichts vielfältiger Aufgaben einschließlich der Digitalisierung, die aus der Technischen Hilfe zu finanzieren sind, in Frage, inwieweit aus diesem Titel zusätzliche Mittel für eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit herangezogen werden können. Denkbar ist, daher für diesen Zweck auch Minderausgaben einzusetzen, die im Rahmen der jeweiligen Förderprogramme nach deren Abschluss in der Phase der Abfinanzierung der Projekte entstehen. Treten in einzelnen Fördervorhaben Minderausgaben auf, so sind wie in bisheriger Praxis auch weiterhin prioritär evtl. Mehrbedarfe in anderen Fördervorhaben zu decken. Werden dennoch im Rahmen des Förderprogramms auflaufende Minderausgaben erkennbar, wird hier ergänzend vorgeschlagen, dass derartige Mittel bis zu einer Höhe von 2% des für das Förderprogramm eingesetzten Gesamtbudgets der Verwaltungsbehörde für ergänzende Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung gestellt werden können. Die jeweiligen Maßnahmen sind inhaltlich auf das jeweilige Förderprogramm zu beziehen und zwischen der zwischengeschalteten Stelle und der Verwaltungsbehörde (Kommunikationsbeauftragter) abzustimmen. Um eine derartige Regelung praxistauglich zu gestalten, ist dazu in Art. 50 der Dach-VO zu regeln, dass eine derartige Mittelumwidmung nach Abschluss des Förderprogramms (Abfinanzierungsphase) ohne Neuprogrammierung und ohne Genehmigung durch die Europäische Kommission erfolgen kann. Die dafür zu übertragene Mittel würden damit im jeweiligen EFRE-Programm zügig für eine erweiterte Öffentlichkeitsarbeit verfügbar. Für den Fall, dass seitens der Verwaltungsbehörde eine PR-Agentur für die Öffentlichkeitsarbeit beauftragt wird, könnte ein entsprechender Optionsbaustein des Vertrags auch zu diesem späten Zeitpunkt eine zeitnahe Umsetzung der Maßnahmen ermöglichen. Zu diesem Zeitpunkt liegen bereits erkennbare Projekt(zwischen-)erfolge vor, die sich für derartige Maßnahmen heranziehen lassen.

Denkbare Maßnahmen einer derartigen erweiterten Öffentlichkeitsarbeit mit Bezug auf die Fördervorhaben vor Ort können bereits während des Förderbeginns in Form von Schulungen für die Projektnehmer insbesondere in öffentlichen Einrichtungen beginnen. Denkbar sind gerade auch in einer späteren Umsetzungsphase, in der ggf. ergänzende Budgets für die Öffentlichkeitsarbeit verfügbar werden, weitere, hier beispielhaft genannte Maßnahmen. Dies sind Netzwerkveranstaltungen, um interessierte Akteure in der (erweiterten) Region über die Projektergebnisse, aber auch über die Erfahrungen mit dem Förderprogramm zu informieren. Mehrwerte entstehen daraus etwa für Kommunen mit vergleichbaren Aufgabenstellungen oder für Geschäftspartner geförderter Unternehmen (auch überregional oder entlang der jeweiligen Wertschöpfungskette). Über derartige Veranstaltungen hinaus wird empfohlen, eine cross-mediale Darstellung der jeweiligen Fördervorhaben und ihrer Ergebnisse unter starker Einbindung der sozialen Medien zu fördern. Gesonderte Maßnahmen sind passend zum jeweiligen Projekt und seinen Zielgruppen vorstellbar. So ist bei Fördervorhaben unter Einbindung kommunaler Akteure mit den Projektverantwortlichen zu klären, inwieweit öffentliche Veranstaltungen zu den Projektergebnissen auf Interesse stoßen. Denkbar ist dies etwa bei Maßnahmen zur Klimawandel-

Anpassung der Innenstädte, zum Umweltschutz oder zur Energieeffizienz etwa bei öffentlichen Gebäuden. Dabei ist besonders darauf zu achten, bei geeigneten Themen auf Jugendliche zu adressieren, etwa bei der Förderung der Mobilität mit dem öffentlichen Nahverkehr. Hier wären auch die Alters-einschlägigen sozialen Medien mit in die Maßnahmenplanung mit einzubeziehen. Um insbesondere auch die älteren Generationen zu erreichen, sind ergänzende Präsenzveranstaltungen überlegenswert, ggf. gerade dann, wenn Anschlussmaßnahmen absehbar werden. Dabei sind die Erfolge durch eine Darstellung der erzielten Veränderung (vorher/nachher) exemplarisch aufzuzeigen. Testimonials bzw. die Einbindung lokal/regionaler bekannter Persönlichkeiten können hier die Glaubwürdigkeit derartiger Narrative unterstützen. Insgesamt sollen die hier aufgeführten Beispiele darauf verweisen, wie wichtig die jeweils spezifische Ausarbeitung geeigneter Maßnahmen für das einzelne Fördervorhaben ist, aber auch, welche vielfältigen Optionen bestehen, um jenseits einer Umsetzung der laut Dach-VO geforderten Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit jeweils lokale Hebelwirkungen für eine positive Ausstrahlung der EFRE-kofinanzierten Projekterfolge zu erzielen.

4. Ausblick



Die Kohäsionspolitik ist das zentrale Investitionsinstrument der Europäischen Union, um die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen und Transformationsprozesse zu befördern. Auf den wachsenden globalen Wettbewerbsdruck reagierte die EU mit der Einführung der Plattform für „Strategische Technologien für Europa“ (STEP) Anfang 2024¹³⁸ – und setzt dabei auch auf die Verfahren und Instrumente der Kohäsionspolitik, um in ausgewählten Technologiefeldern zukunftsrelevante Industrien in Europa zu unterstützen und Investitionen in kritische Technologien zu fördern. In engem Kontext mit diesen Herausforderungen fördert die Kohäsionspolitik die territoriale Entwicklung in den Regionen und damit die Bewältigung der dreifachen Transformation aus Digitalisierung, ökologischer Transformation und dem tiefgreifenden demografischen Wandel.

Ein Weg der Kombination aus Kontinuität und Optimierung wie in vorgelegten Handlungsoptionen wurde auch von Kommissionspräsidentin von der Leyen in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament vom 18. Juli 2024 vertreten: „This is how we can strengthen our society. This means ensuring that every region, in every part of Europe, is supported. No one is left behind. I am committed to a strong cohesion policy, designed together with regions and local authorities.“¹³⁹ Sie verweist damit indirekt auf ein weiteres, politisch zentrales Argument, das für den Erhalt der Mehrebenen-Governance in der Kohäsionspolitik spricht: Es gilt, verstärkt bottom-up und vor Ort die Menschen mitzunehmen, die Verfügbarkeit und Wirksamkeit europäischer Instrumente sichtbar zu machen und die europäischen Demokratien zu stärken.

Der Erfolg der Kohäsionspolitik nach 2027 wird sich auch daran messen lassen, wie flexibel sie sich aktuellen Herausforderungen stellt in einer Welt der schnellen Veränderungen, und dabei gleichzeitig die grundsätzlichen Ziele und Strategien im Blick behält. Verwaltungsvereinfachung, die weitere Einbindung lokaler Akteure und Kapazitätsaufbau bei allen Beteiligten sind wichtige Elemente, um die inhaltlichen Ziele zu erreichen. Mit Blick auf die neuen Herausforderungen für die EU, etwa in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der internationalen Handelspolitik, kann die Frage nach den in Zukunft verfügbaren Budgets für die Kohäsionspolitik nicht ausgeblendet werden. Für eine optimierte Governance der Kohäsionspolitik sind daher Fokussierung und Konzentration und die Nutzung von Synergien von zentraler Bedeutung, um einen durchgängig strategischen und möglichst effektiven Mitteleinsatz zu gewährleisten.

¹³⁸ VERORDNUNG (EU) 2024/795 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Einrichtung der Plattform „Strategische Technologien für Europa“ (STEP) und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG und der Verordnungen (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 und (EU) 2021/241, Brüssel, 29. Februar 2024, siehe: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400795, Download vom 20.08.2024.

¹³⁹ Ursula von der Leyen. „Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, candidate for a second mandate 2024-2029. Brüssel, 18.7.2024. Siehe: [Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, candidate for a second mandate 2024-2029 - European Commission \(europa.eu\)](#). Download vom 20.08.2024.

5. Literatur- und Quellenverzeichnis



- Atkinson, Robert D. (2023): In the next Framework, the EU needs to get back to economic basics. Science/Business. Verfügbar unter: <https://sciencebusiness.net/viewpoint/planning-fp10/viewpoint-next-framework-eu-needs-get-back-economic-basics> [letzter Aufruf am 22.07.2024].
- Ausschuss der Regionen (Hrsg.) (2023): Die Zukunft der Strukturfonds nach 2027. Verfügbar unter: <https://cor.europa.eu/de/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-2250-2023>. [letzter Aufruf am 25.07.2024].
- automotiveland.nrw. (2022): <https://automotiveland.nrw/> [letzter Aufruf am 30.08.24].
- Bachtrögler-Ungar, Julia; Balland, Pierre-Alexandre; Boschma, Ron; Schwab, Thomas (2023): Technological capabilities and the twin transition in Europe: Opportunities for regional collaboration and economic cohesion. Hrsg. Bertelsmann-Stiftung. Verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/technological-capabilities-and-the-twin-transition-in-europe> [letzter Aufruf am 12.08.2024].
- Böhme, Kai; Marinović, Paola; Zillmer, Sabine; Hat, Kinga; Schuh, Bernd (2023): The delivery system of Cohesion Policy now and in future. Bericht für den Ausschuss der Regionen. Verfügbar unter: <https://op.eu-ropa.eu/en/publication-detail/-/publication/9fb67955-0fe4-11ee-b12e-01aa75ed71a1> [letzter Aufruf am 09.08.2024].
- Bundesagentur für Sprunginnovationen. (2023). NEUE WEGE IM IP-TRANSFER AN DEUTSCHEN WISSENSCHAFTSEINRICHTUNGEN, POLICY PAPER, 11/23. In SPRIN-D. https://www.stifterverband.org/sites/default/files/2023-11/ip-transfer_policy_paper_2023_sprind.pdf [letzter Aufruf am 19.08.2024].
- Bundesministerium der Finanzen (2021): Deutscher Aufbau- und Resilienzplan.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), 2023: Vergabestatistik. Bericht für das zweite Halbjahr 2021.
- Bündnis "Zukunft der Industrie" (Hrsg.) (2022): Transformationsstrategien für besonders betroffene Regionen: Identifizierung und Bewertung. Studie für das N3tzwerk Zukunft der Industrie. Online unter: https://issuu.com/bdi-berlin/docs/20221221_studie_endbericht_transformationsnetzwerk. [letzter Aufruf am 30.07.24].
- Cappellano, Francesco; Molica, Francesco; Makkonen, Teemu (2023): Missions and Cohesion Policy: Living separate or dancing together? JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No 02/2023. Verfügbar unter: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133366>.
- Circular Valley. (o. D.). <https://www.circular-valley.org/> [letzter Aufruf am 30.08.2024].
- Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste. Ausgewählte Fragen zu einer steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) Internationaler Vergleich, Abgrenzungsfragen, Administration. WD 4 - 3000 - 059/15, Berlin, 2015. wd-4-059-15-pdf-data.pdf (bundestag.de) [letzter Aufruf am 13.08.2024].

Draghi, Mario (2024): The future of European competitiveness. Verfügbar unter: https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en (letzter Zugriff: 21.10.2024).

European Environment Agency. (2023). Luftverschmutzung in ganz Europa immer noch zu hoch – nach wie vor größtes umweltbedingtes Gesundheitsrisiko. <https://www.eea.europa.eu/de/highlights/luftverschmutzung-in-ganz-europa-immer> [letzter Aufruf am 15.08.2024].

Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), 2024: Meldung von Betrugsfällen – was ist unter Betrug zu verstehen? (https://anti-fraud.ec.europa.eu/olaf-and-you/report-fraud_de); siehe auch Art. 1 der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 DES RATES vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug.

European Commission (2023): Regional Innovation Scoreboard 2023 Innovation Regional Innovation Scoreboard 2023.

European Commission (2024): Assessment of Lump Sum funding in Horizon 2020 and Horizon Europe.

European Commission (2024): 35th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests and the Fight against fraud 2023

European Commission (2024): Commission Staff Working Document, 2024: Statistical evaluation of irregularities reported for 2023: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure Accompanying the document, Report to the Council and the European Parliament: 35th Annual Report on the protection of the European Union's financial interests and the fight against fraud 2023

European Court of Auditors (2023): Conflict of interest in EU cohesion and agricultural spending. Frame-work in place but gaps in transparency and detection measures, Special Report.

European Court of Auditors (2021): Regularity of spending in EU Cohesion Policy. Commission discloses annually a minimum estimated level of error that is not final, Special Report.

European Parliament (2022): Identifying Patterns of Fraud with EU Funds under Shared Management - Similarities and Differences between Member States.

European Parliament (2022): Briefing – Instruments and Tools at EU Level and Developed at Member State Level to Prevent and Tackle Fraud – ARACHNE.

Europäische Kommission (2021): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang, SWD(2021) 275 final.

Europäische Kommission. (2021). Kommission bringt EU-Missionen zur Bewältigung großer Herausforderungen auf den Weg; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_4747 [letzter Aufruf am 08.08.2024].

Europäische Kommission (2022). Mitteilung – Eine neue europäische Innovationsagenda. COM(2022) 332 final, S. 12. Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0332> [letzter Aufruf am 08.08.2024].

Europäische Kommission (2021). Verordnung (EU) 2021/1060. Artikel 15. Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060> [letzter Aufruf am 08.08.2024].

Europäische Kommission (2024), Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2024): Guidance Note concerning certain provisions of Regulation (EU) 2024/795 establishing the Strategic Technologies for Europe Platform (STEP). Communication from the Commission. C(2024) 3148 final. Verfügbar unter: https://strategic-technologies.eu-ropa.eu/document/download/e204ce9e-0407-4f03-82f8-6f518ce12886_en?file-name=C_2024_3148_F1_COMMUNICATION_FROM_COMMISSION_EN_V6_P1_3408774.PDF [letzter Aufruf am 09.08.2024].

Europäische Kommission (Hrsg.) (2024): Commission Staff Working Document: Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility, SWD(2024) 70 final.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (Hrsg.) (2023): The Recovery and Resilience Facility and cohesion policy: towards cohesion policy 2.0. Verfügbar unter: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/recovery-and-resilience-facility-and-cohesion-policy-towards-cohesion-policy-20> [letzter Aufruf am 25.07.2024]

Europäischer Rechnungshof (Hrsg.) (2024): Überblick über den Zuverlässigkeitsrahmen und die wichtigsten Faktoren, die zu Fehlern bei den Kohäsionsausgaben im Zeitraum 2014–2020 beigetragen haben; Analyse 03.

Europäische Zentralbank (2017): Was sind Strukturreformen?, www.ecb.europa.eu [letzter Aufruf am 13.08.2024].

Fratesi, Ugo (2024): Constraining and enabling factors of a successful EU regional policy in Europe, in: Heinemann, Friedrich et al. (Hg.): The future of EU cohesion, ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research GmbH Mannheim, Report for the German Federal Ministry of Finance.

Gebert, Maik et al. (2024): Die Ausrichtung von Innovationspolitik auf Landesebene. Analyse und Einordnung der RIS3 der Länder. Stifterverband. Verfügbar unter: <https://media.stifterverband.org/inno-vationspolitik-auf-landesebene> [letzter Aufruf am 13.08.2024].

Gianelle, C.; Guzzo, F. ; Mieszkowski, K. (2020). Smart Specialisation. What gets lost in translation from concept to practice? *Regional Studies* 54:10, S. 1377-1388. Verfügbar unter:

<https://www.tandfon-line.com/doi/full/10.1080/00343404.2019.1607970> [letzter Aufruf am 08.08.2024].

Gianelle, C.; Guzzo, F. ; Mieszkowski, K. (2017). Smart Specialisation at work. Analysis of the calls launched under ERDF Operational Programmes.

Globale Biodiversitätskrise: Die Fakten sind bekannt – jetzt muss auch die Schweiz handeln. (o. D.). Pro Natura. <https://www.pronatura.ch/de/2019/globale-biodiversitaetskrise-die-fakten-sind-bekannt-jetzt-muss-auch-die-schweiz-handeln> [letzter Aufruf am 12.08.2024].

Gold, Robert; Lehr, Jakob (2024): Paying Off Populism: EU-Regionalpolitik verringert Unterstützung populistischer Parteien; Kiel Policy Brief Nr. 172, April 2024; Verfügbar unter https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/f16df84e-a721-422e-a087-de3d56c8473e-KPB_172_dt_0804_V3.pdf. [letzter Aufruf am 11.07.2024].

Haddinga, Joost Tax Foundation, Washington, D.C., 1.5.2023. Estonia Tax System Would Remain Competitive after Tax Reform (taxfoundation.org), [letzter Aufruf am 13.08.2024].

High-Level Group on the Future of Cohesion Policy (Hrsg.) (2024): Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy. Verfügbar unter: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c6e97287-cee3-11ee-b9d9-01aa75ed71a1/language-en> [letzter Aufruf am 25.07.2024].

Hunter, Alison (2023): Addressing Cohesion Policy's identity crisis in a changing European Union. European Policy Centre. Verfügbar unter: <https://www.epc.eu/en/Publications/Addressing-Cohesion-Policies-identity-crisis-in-a-changing-European-Un~4e645c> [letzter Aufruf am 09.08.2024].

Hunter, Alison (2024): An EU era of heightened security: what role for the future Cohesion Policy. European Policy Centre. Verfügbar unter: <https://www.epc.eu/en/Publications/An-EU-of-Heightened-Security-What-role-for-the-future-of-Cohesion~5a4d30> [letzter Aufruf am 12.08.2024].

Institut für Weltwirtschaft, 2020: Analyse der industrierelevanten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland im internationalen Vergleich, Endbericht Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

IPCC (2018): Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5 °C. Geneva, Schweiz: World Meteorological Organization.

IPCC (2022): Impacts, Adaption, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press.

Kolkau, A. (2023, 18. Juli). CAMO.NRW - BERGISCHE GESELLSCHAFT. BERGISCHE GESELLSCHAFT. <https://bergische-gesellschaft.de/projekte/camo-nrw/> [letzter Aufruf am 30.08.2024].

Kompetenzzentrum Innovative Beschaffung (2023): Innovative öffentliche Beschaffung. Leitfaden (3. Auflage).

Kotz, Maximilian; Levermann, Anders; Wenz, Leonie (2024): The economic commitment of climate change. in: Nature. [DOI: 10.1038/s41586-024-07219-0].

Lang, Valentin, 2024: The distributional effects of place-based policies in the EU, in: Heinemann, Friedrich et al. (Hg.): The future of EU cohesion, ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research GmbH Mannheim, Report for the German Federal Ministry of Finance.

Letta, Enrico (2024): Much more than a market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens.

Luber, G. & McGeehin, M. (2008). Climate Change and extreme heat events. In: American Journal of preventive Medicine, 35(5), S. 429-435. DOI: 10.1016/j.amepre.2008.08.021.

Maucorps, Ambre; Römisch, Roman; Schwab, Thomas; Vujanović, Nina (2023): The Future of EU Cohesion. Effects of the Twin Transition on Disparities across European Regions. Bertelsmann Stiftung (Editor). Verfüg-bar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/the-future-of-eu-cohesion> [letzter Aufruf am 02.08.2024].

Minister für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. (2024). DIE KLIMAANPASSUNGSWIRTSCHAFT AUF GLOBALER EBENE. In Minister für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Des Landes Nordrhein-Westfalen. https://klimaanpassung-unternehmen.nrw/wp-content/uploads/2024/03/NKU_AWBroschuere_12-RZ-onlinelinks.pdf [letzter Aufruf am 02.08.2024].

Mitteilung der Kommission: Synergien zwischen dem Programm Horizont Europa und den EFRE-Programmen (2022/C 421/03).

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (2024): „Ein herausragendes Beispiel für engagierte Führung im Bereich der globalen Gesundheit“: Johan Rockström erhält Virchow-Preis 2024. URL: <https://www.pik-pots-dam.de/de/aktuelles/nachrichten/ein-leuchtendes-beispiel-fuer-engagierte-leitung-im-bereich-der-globalen-gesundheit-johan-rockstroem-erhaelt-virchow-preis-2024-fuer-globale-gesundheit>.

Prognos (2020). Studie zur intelligenten Spezialisierung in Deutschland. Finaler Bericht. Im Auftrag der GD REGIO. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/smart_spec_germany_de.pdf [letzter Aufruf am 08.08.2024].

Prognos, CSIL (2021): Study on prioritisation in smart specialisation strategies in the EU. Final report. Verfügbar unter: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fd1c28cd-fb18-11eb-b520-01aa75ed71a1> [letzter Aufruf am 02.08.2024].

Prognos; Foray, Dominique (2023): The potential of smart specialisation for driving structural transformation and transition at regional level. Policy Brief. Im Auftrag der GD REGIO. Verfügbar unter: <https://www.prognos.com/en/project/potential-smart-specialisation-strategies> [letzter Aufruf am 14.08.2024].

Ramboll (2020) Evaluierung der Umsetzung und Wirkung der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung in Sachsen-Anhalt (Spezifische Ziele 7 und 14).

Rat der Europäischen Union (Hrsg.) (2023): Die Zukunft der Kohäsionspolitik. Verfügbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16230-2023-INIT/de/pdf> [letzter Aufruf am 17.07.2024].

Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.), https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2023/05/2023_05_15_RNE_Stellungnahme_Zirkulaeres_Wirtschaften_nachhaltige_Transformation.pdf. [letzter Aufruf am 25.07.2024].

Rodríguez-Pose, Andrés; Dijkstra, Lewis; Poelman, Hugo (2023): The geography of EU discontent and the regional development trap. DG REGIO Working Papers 03/2023. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/Geography_of_Discontent_and_development_trap_forlay-out.pdf [letzter Aufruf am 09.08.2024].

Saublens, Christian (2023): Why not try a big bang in the design of the EU regional Policy? Verfügbar unter: <https://www.eurada.org/news/detail/why-not-try-a-big-bang-in-the-design-of-the-eu-regional-policy> [letzter Aufruf am 13.08.2024].

Schaeffer: A Note on the Tinbergen Rule; A Note on the Tinbergen Rule (petervschaeffer.com) [Abruf am 12.09.2024].

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe Land Berlin: Handbuch für ZGS, www.berlin.de/sen/wirtschaft/gruenden-und-foerdern/europaeische-strukturfonds/efre-foerderperiode-2021-2027/handbuch-fuer-zgs/.

Südekum/Rademacher (2024): Regionale Disparitäten in der Transformation. Empirische Evidenz für Deutschland und Implikationen für die Regionalpolitik. Studie der Bertelsmann Stiftung. Online unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/PicturePark/2024-03/W_Studie_Regionale_Disparitaeten.pdf. [letzter Aufruf am 12.08.2024].

Transformationshub ch2ance – Nationaler Transformations-Hub für wasserstoffbasierte Antriebe und Komponenten in der Automobil- und Zulieferindustrie. (o. D.). <https://www.ch2ance.de/> [letzter Aufruf am 30.08.2024].

TraWeBa. (2024, 20. August). Start in die Transformation der Wertschöpfungskette Batterie - TRAWEBa. <https://traweba.de/> [letzter Aufruf am 30.08.2024].

Umweltbundesamt 2018, Transformative Umweltpolitik.

Umweltbundesamt, 2024: Weiterentwicklung der regionalen Strukturpolitik in Deutschland zu einer ökologisch nachhaltigen, vorausschauenden und transformativen Strukturpolitik. Konzeptionelle Überlegungen

University enterprise zones. (2022). <https://www.ukri.org/what-we-do/browse-our-areas-of-investment-and-support/university-enterprise-zones/> [letzter Aufruf am 15.08.2024].

Ursula von der Leyen (2024): Europe's Choice: Political Guidelines for the next European commission 2024-2029. URL: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf [letzter Aufruf am 14.08.24].

Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006.

Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität.

Waters et al., 2016: The Anthropocene as a Geologic Time Unit.

WBGU. (2023). Gesund leben auf einer gesunden Erde.
<https://www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/gesundleben21>.

Winklmayr, Claudia; Matthies-Wiesler, Franziska et al. (2023): Hitze in Deutschland: Gesundheitliche Risiken und Maßnahmen zur Prävention. In: Journal of Health Monitoring, 2023 8(S4). DOI: 10.25646/11645.

ZEW (Hrsg.) (2024): The Future of EU Cohesion. Final report of the research project: "Ausrichtung der europäischen Strukturpolitik in der nächsten Förderperiode 2027-2034 aus finanzpolitischer Sicht", commissioned by the German Federal Ministry of Finance.

Weitere für die Literaturanalyse genutzt Quellen

Aiginger, Karl; Rodrik, Dani (2020): Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. Journal of Industry, Competition and Trade, 20, 189-207. Verfügbar unter: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10842-019-00322-3>.

Antwerp Declaration (Hrsg.) (2024): The Antwerp Declaration for a European Industrial Deal. Verfügbar unter: <https://antwerp-declaration.eu/> [letzter Aufruf am 25.07.2024].

Bachtler, John; Mendez, Carlos (2023): Navigating Stormy Waters: Crises and Cohesion Policy beyond 2027. Bericht für den EPRC. Verfügbar unter: https://eprc-strath.org/wp-content/uploads/2023/11/Cohesion-Policy-EoRPA-report-23_3-updated-Final.pdf.

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 of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. April 2009. Verfügbar unter: https://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf.

Baden-Württemberg (Hrsg.) (2023): Gestaltung der Europäischen Kohäsionspolitik nach 2027 unter besonderer Berücksichtigung der EFRE-Förderung. Positionspapier. Verfügbar unter: <https://2021-27.efre-bw.de/neuigkeit/positionspapier-zur-gestaltung-der-europaeischen-kohaesionspolitik-nach-2027-unter-besonderer-beruecksichtigung-der-efre-foerderung-des-landes-baden-wuerttemberg/> [letzter Aufruf am 05.08.2024].

Cohesion Alliance (2022): Declaration. "The debate on the Future of Cohesion Policy starts now!". Verfügbar unter: https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/2022%20CohesionAlliance_Declaration.pdf [letzter Aufruf am 30.07.2024].

Corti, Francesco; Nigohosyan, Daniel; Pancotti, Chiara; Millard, Stephen (2023): Study supporting the mid-term Evaluation of the Recovery and Resilience Facility. Final Report. Prepared by ECORYS, CEPS, CSIL, NIESR, and Wavestone for the European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. December 2023. Verfügbar unter: https://commission.europa.eu/document/download/7fff9205-b77a-4a3f-ad85-8a4c88cb6503_en?filename=study-supporting-the-mid-term-evaluation-of-the-recovery-and-resilience-facility_0.pdf.

Draghi, Mario (2024): Radical change is what is needed Speech at the High-level Conference on the European Pillar of Social Rights. Brüssel, 16.04.2024. Verfügbar unter: <https://geopolitique.eu/en/2024/04/16/radical-change-is-what-is-needed/> [letzter Aufruf am 07.08.2024].

EPRS (Hrsg.) (2023): System of own resources of the European Union. Alina Dobрева, Members' Research Service. Verfügbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI\(2023\)751480_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI(2023)751480_EN.pdf) [letzter Aufruf am 26.07.2024].

European Committee of the Regions (Hrsg.) (2023): The Delivery System of Cohesion Policy. Now and in Future.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2023): 34th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests and the Fight against fraud. Verfügbar unter: https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2023-07/pif-report-2022_en_0.pdf [letzter Aufruf am 30.07.2024].

Europäischer Rat (Hrsg.) (2024): Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17. und 18. April 2024) – Schlussfolgerungen. Verfügbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/rpqd32be/euco-conclusions-20240417-18-de.pdf> [letzter Aufruf am 12.08.2024].

Europäisches Parlament (Hrsg.) (2022): Bericht über den achten Kohäsionsbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU. Verfügbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0210_DE.html [letzter Aufruf am 30.07.2024].

Europäisches Parlament (Hrsg.) (2022): Identifying Patterns of Fraud with EU Funds under Shared Management - Similarities and Differences between Member States. Verfügbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2022\)702671](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)702671) [letzter Aufruf am 08.08.2024].

Europäisches Parlament (Hrsg.) (2024): Verordnung (EU) 2021/1056 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang.

Europäischer Rechnungshof (Hrsg.) (2019): Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben: Es muss gehandelt werden. Sonderbericht. Verfügbar unter: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/fraud-1-2019/de/> [letzter Aufruf am 06.08.2024].

Europäischer Rechnungshof (Hrsg.) (2021): Regularity of spending in EU Cohesion policy: Commission discloses annually a minimum estimated level of error that is not final.

Sonderbericht. Verfügbar unter: <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=60065> [letzter Aufruf am 01.07.2024].

Europäischer Rechnungshof (Hrsg.) (2023a): EU financing through cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility: A comparative analysis. Review 01. Verfügbar unter: https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=RW23_01 [letzter Aufruf am 02.07.2024].

Europäischer Rechnungshof (Hrsg.) (2023b): Conflict of interest in EU cohesion and agricultural spending Framework in place but gaps in transparency and detection measures. Sonderbericht. Verfügbar unter: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/conflict-of-interest-06-2023/en/> [letzter Aufruf am 02.07.2024].

European Mayors (Hrsg.) (2024): Brussels Declaration of European Mayors. A European policy fit for the future. Verfügbar unter: <https://belgian-presidium.consilium.europa.eu/media/eacdwcgm/be2024-brussels-declaration-of-mayors-a-european-policy-fit-for-the-future.pdf> [letzter Aufruf am 13.08.2024].

European Parliamentary Research Service (Hrsg.) (2023): The future of EU cohesion policy. The emerging debate. Verfügbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)753948](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)753948) [letzter Aufruf am 23.07.2024].

Fiorentino, Stefania; Glasmeier, Amy K.; Lobao, Linda; Martin, Ron; Tyler, Peter (2024): 'Left behind places': What can be done about them? Editorial. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. Verfügbar unter: <https://academic.oup.com/cjres/advance-article/doi/10.1093/cjres/rsae012/7669185>.

Handelsblatt (Hrsg.) (29.05.2024): Macron fordert „Investitionsschock“, um Europas Wirtschaft zu stärken. Gregor Waschinski. Verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/besuch-macron-fordert-investitionsschock-um-europas-wirtschaft-zu-staerken/100038914.html> [letzter Aufruf am 04.07.2024].

Ministerpräsidentenkonferenz (Hrsg.) (2023): Stellungnahme der Länder zur Halbzeitrevision des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021- 2027 und zur Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2027. Verfügbar unter: https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2023-11/20231110_anlage_zu_top_2_endep.pdf [letzter Aufruf am 12.08.2024].

Molica, Francesco (2023): Converging trajectories? Reassessing EU Cohesion Policy in times of new industrial policy. JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No 09/2023. Verfügbar unter: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134872> [letzter Aufruf am 15.08.2024].

Molica, Francesco; de Renzis, Alessandra; Bourdin, Sebastien (2024): Between re-renaissance and hyper-Lisbonisation: the long goodbye to the EU Cohesion Policy original goals. GSSI Discussion Paper Series in Regional Science & Economic Geography. Verfügbar unter: https://www.gssi.it/images/discussion%20pa-pers%20rseg/2024/DPRSEG_2024-10.pdf [letzter Aufruf am 23.07.2024].

Niedersachsen (Hrsg.) (2023): Eine starke und moderne Kohäsionspolitik ab 2028. Verfügbar unter: <https://www.baglag.de/wp-content/uploads/2024/01/Acht-Punkte->

[Plan für eine starke und moderne Kohäsionspolitik ab 2028.pdf](#) [letzter Aufruf am 26.07.2024].

Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2023): Kernpositionen Sachsen-Anhalts zur künftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik nach 2027. Verfügbar unter: https://europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/Bibliothek_Europapolitik/Bilder/Kohaesion_ST/Kernpositionen_Kohaesi-onspolitik_ST_final.pdf [letzter Aufruf am 15.07.2024].

Saublens, Christian; Doussineau, Mathieu; Ozmen, Yilmaz (2024): Rethinking regional policies into an 'ap-plied science' using data-driven approaches and evidence-based decision making. A contribution to the debate on how to enhance the implementation of the future EU Cohesion Policy. Verfügbar unter: <https://www.foroadr.es/todas-las-noticias/18111-urada-rethinking-regional-policies-into-an-ap-plied-sci-ence-using-data-driven-approaches-and-evidence-based-decision-making> [letzter Aufruf am 22.07.2024].

Spanische Präsidentschaft des Rats der Europäischen Union (Hrsg.,) (2023): Cohesion 2.0: the Spanish presidency's strategy for cohesion to remain one of the EU's fundamental pillars. 29.11.2023. Verfügbar unter: <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/news/cohesion-spanish-presidency-eu-pillars/> [letzter Aufruf am 12.08.2024].

Kontakt

Thomas Lämmer-Gamp

DLR Projektträger | Bonn

Tel.: +49 228 3821 2639 | E-Mail: thomas.laemmer-gamp@dlr.de

Oliver Rohde

DLR Projektträger | Bonn

Tel.: +49 228 3821 1891 | E-Mail: oliver.rohde@dlr.de

Dr. Jan-Philipp Kramer

Prognos AG | Brüssel

Tel.: +32 2808 9947 | E-Mail: jan.kramer@prognos.com

Dr. Klaus Sauerborn

TAURUS ECO Consulting GmbH | Trier

Tel.: +49 651 6014 1021 | E-Mail: klaus.sauerborn@taurus-eco.de

November 2024