

Studie

Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021

Umsetzung der Ziele der EU-Strukturpolitik – insbesondere des EFRE – in Deutschland und Handlungsoptionen für deren Fortführung in der Förderperiode ab 2021

Projektleitung

Holger Bornemann (Prognos AG)
Dr. Jan-Philipp Kramer (Prognos AG)
Matthias Woiwode von Gilardi (DLR-PT)

Im Auftrag des

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
(BMWi), Referat IC4

Abschlussdatum

August 2018

Das Unternehmen im Überblick

Prognos – wir geben Orientierung.

Wer heute die richtigen Entscheidungen für morgen treffen will, benötigt gesicherte Grundlagen. Prognos liefert sie - unabhängig, wissenschaftlich fundiert und praxisnah. Seit 1959 erarbeiten wir Analysen für Unternehmen, Verbände, Stiftungen und öffentliche Auftraggeber. Nah an ihrer Seite verschaffen wir unseren Kunden den nötigen Gestaltungsspielraum für die Zukunft - durch Forschung, Beratung und Begleitung. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit rund 150 Experten ist das Unternehmen an acht Standorten vertreten: Basel, Berlin, Düsseldorf, Bremen, München, Stuttgart, Freiburg und Brüssel. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Unser Ziel ist stets das eine: Ihnen einen Vorsprung zu verschaffen, im Wissen, im Wettbewerb, in der Zeit.

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

DE 122787052

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht; Sitz der Gesellschaft: Basel
Handelsregisternummer
CH-270.3.003.262-6

Gründungsjahr

1959

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz**Prognos AG**

St. Alban-Vorstadt 24
4052 Basel | Schweiz
Tel.: +41 61 3273-310
Fax: +41 61 3273-300

Prognos AG

Domshof 21
28195 Bremen | Deutschland
Tel.: +49 421 5170 46-510
Fax: +49 421 5170 46-528

Prognos AG

Heinrich-von-Stephan-Str. 23
79100 Freiburg | Deutschland
Tel.: +49 761 766 1164-810
Fax: +49 761 766 1164-820

Weitere Standorte**Prognos AG**

Goethestr. 85
10623 Berlin | Deutschland
Tel.: +49 30 5200 59-210
Fax: +49 30 5200 59-201

Prognos AG

Résidence Palace, Block C
Rue de la Loi 155
1040 Brüssel | Belgien
Fax: +32 280 89 - 947

Prognos AG

Nymphenburger Str. 14
80335 München | Deutschland
Tel.: +49 89 954 1586-710
Fax: +49 89 954 1586-719

Prognos AG**Prognos AG**

Schwanenmarkt 21
40213 Düsseldorf | Deutschland
Tel.: +49 211 913 16-110
Fax: +49 211 913 16-141

Prognos AG

Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart | Deutschland
Tel.: +49 711 3209-610
Fax: +49 711 3209-609

info@prognos.com | www.prognos.com | www.twitter.com/prognos_ag

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	VIII
Abbildungsverzeichnis	X
Zusammenfassung	XIV
Executive Summary	XXI
1 Einleitung	1
1.1 Hintergrund und Ziel der Studie	1
1.2 Methodische Vorgehensweise in der Studie	2
1.3 Eingrenzung der in der Studie betrachteten EU-Förderung	3
2 Strukturpolitische Problemlagen in der Bundesrepublik Deutschland zur Halbzeit der aktuellen Förderperiode	5
2.1 Analyse des Ist-Zustandes der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Entwicklung in Deutschland	5
2.1.1 Allgemeine wirtschaftliche Entwicklung	5
2.1.2 Demografische Entwicklung und Zuwanderung	8
2.1.3 Forschung, Entwicklung, Innovation	11
2.1.4 Verbesserung der Barrierefreiheit und Qualität und Nutzung von IKT (Informations- und Kommunikationstechnologien)	16
2.1.5 Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmenssektors	19
2.1.6 Anthropogene Einflüsse - Energie, Klima, Umwelt	21
2.1.7 Beschäftigung und Mobilität der Arbeitskräfte	25
2.1.8 Soziale Eingliederung und Armut	29
2.1.9 Bildung und lebenslanges Lernen	33
2.2 Regionale Disparitäten und Konvergenz in Deutschland	37
2.2.1 Regionale Disparitäten in Deutschland	37

2.2.2	Konvergenz: Angleichung regionaler Disparitäten in Deutschland	40
2.2.3	Einordnung strukturpolitischer Problemlagen aus anderen Quellen	43
2.2.4	Fazit	48
3	Bedeutung und Wirkung der EU-Kohäsions- und Strukturpolitik (Fokus: EFRE) in Deutschland und Europa seit 2007	50
3.1	Übergeordnete makroökonomische Effekte der EU-Strukturpolitik	53
3.1.1	Volkswirtschaftliche Gesamtwirkungen – Modell QUEST und HERMIN	54
3.1.2	Regionalwirtschaftliche Gesamtwirkungen – Modell RHOMOLO	56
3.2	Wirkungseffekte der EFRE-Förderung in Deutschland und den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union	57
3.2.1	Synthese der Erkenntnisse zur Wirkung der EFRE-Förderung	58
3.2.2	Erfolgsdeterminanten für die Effektivität der Strukturpolitik	63
3.3	Bedeutung und Wirkung der EFRE-Förderung in Deutschland für ausgewählte Themenfelder	64
3.3.1	Themenfeld 1: Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen	69
3.3.2	Themenfeld 2: Förderung von Forschung und Innovation	77
3.3.3	Themenfeld 3: Finanzinstrumente	80
3.3.4	Themenfeld 4: Förderung der CO ₂ -Reduktion und einer CO ₂ -armen Wirtschaft	85
3.3.5	Themenfeld 5: Förderung der städtischen und ländlichen Entwicklung	88
3.3.6	Themenfeld 6: Förderung der Digitalisierung und Breitband	92
3.4	Fazit	95
4	Beiträge beim Erreichen der Unionsstrategie und fondsspezifischer Aufgaben des EFRE zu den ausgewählten thematischen Zielen in der Periode 2014-2020	97
4.1	Beiträge zum Erreichen der Unionsstrategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum	97
4.2	Finanzierungsvolumen nach thematischen Zielen	101
4.3	Beiträge nach thematischen Zielen	104
4.3.1	Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation (TZ 1)	107

4.3.2	Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (TZ 3)	107
4.3.3	Förderung der Bestrebungen zu Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft (TZ 4)	108
4.3.4	Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements (TZ 5)	109
4.3.5	Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie der Förderung der Ressourceneffizienz (TZ 6)	110
4.3.6	Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung (TZ 9)	110
4.3.7	Mischachsen	111
4.4	Beiträge nach Interventionskategorien	111
4.4.1	Interventionsbereiche	111
4.4.2	Finanzierungsformen	114
4.5	Thematische Schwerpunkte der EFRE-Förderung in den ausgewählten Vertiefungsthemen	117
4.6	Einfluss des EFRE auf regionale Strategien der Länder	118
4.7	Fazit	125
5	Einordnung der EU-Kohäsionspolitik in die europäische Förderlandschaft	126
5.1	Beschreibung der Förderprogramme in der aktuellen Förderperiode sowie Ausblick auf die nächste Förderperiode	126
5.1.1	Horizont 2020	126
5.1.2	COSME – Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises	129
5.1.3	EFSI – Europäischer Fonds für strategische Investitionen	130
5.1.4	SRSP – Structural Reform Support Programme	132
5.1.5	Tabellarischer Überblick über alle Vergleichsprogramme	133
5.2	Diskussion der Kohärenz der EU-Programme im Verhältnis zur EU-Strukturpolitik: Dimensionen der Harmonisierung, Koordinierung, Abgrenzung und Übertragung	135
5.2.1	Budget und Interventionslogik	135

5.2.2	Instrumentarium	136
5.2.3	Programmplanung sowie Verwaltungs- und Kontrollsysteme	137
5.2.4	Ausschreibung und Antragstellung	139
5.2.5	Umsetzung der Vorhaben	139
5.2.6	Beihilfeintensität / Ko-Finanzierung	140
6	Darstellung und Bewertung der in der europaweiten Diskussion vorgebrachten Positionen	140
6.1	Prioritäre Quellen und Meilensteine der europäischen Reformdebatte	141
6.2	Unterschiedliche Positionen in der europaweiten Debatte für ausgewählte Reformaspekte	144
6.2.1	Haushalt	145
6.2.2	Kriterien der Mittelzuweisung	149
6.2.3	Mehrebenensystem	154
6.2.4	Vereinfachung	155
6.2.5	Flexibilität der operationellen Programme	159
6.2.6	Thematische Konzentration	162
6.2.7	Konditionalitäten	163
6.2.8	Europäisches Semester und Länderspezifische Empfehlungen	165
6.2.9	Einsatz von Finanzinstrumenten	167
6.2.10	Europäischer Mehrwert	169
6.3	Fazit	173
7	Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen für ausgewählte Reformaspekte für den Einsatz der EU-Strukturfonds nach 2020 in Deutschland	176
7.1	Reformaspekt Haushalt	177
7.2	Reformaspekt Kriterien der Mittelzuweisung	178
7.3	Reformaspekt Mehrebenensystem	180
7.4	Reformaspekt Vereinfachung	182

7.5	Reformaspekt Flexibilität der operationellen Programme	185
7.6	Reformaspekt Thematische Konzentration	186
7.7	Reformaspekt Konditionalitäten	189
7.8	Reformaspekt Europäisches Semester und Länderspezifische Empfehlungen	190
7.9	Reformaspekt Einsatz innovativer Finanzinstrumente	191
7.10	Reformaspekt Europäischer Mehrwert	193
	Quellenverzeichnis	198
	Anhang	205
	Impressum	211

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Deutschland (alle Sektoren in % des BIP, 2015)	13
Tabelle 2:	Die Top Ten der deutschen NUTS-2-Regionen in Forschung und Entwicklung (Ausgaben für FuE in % des BIP, 2015)	14
Tabelle 3:	Patentanmeldungen nach Bundesländern in 2017	14
Tabelle 4:	Verfügbarkeit von Breitband-Internetverbindungen (Breitbandatlas)	17
Tabelle 5:	Digitalisierungskompass 2016	18
Tabelle 6:	Atypische Beschäftigung nach Struktur und Geschlecht	25
Tabelle 7:	Anteil der SV-Vollbeschäftigten mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von weniger als 2000 Euro	26
Tabelle 8:	Bewertung der Problemlagen aus dem 7. Kohäsionsbericht	45
Tabelle 9:	Bewertung der Problemlagen gemäß den länderspezifischen Empfehlungen	46
Tabelle 10:	Bewertung der Problemlagen in den Stellungnahmen von Bund und Ländern	47
Tabelle 11:	Effekte der Kohäsionspolitik, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung im Zeitraum 2000-2010	59
Tabelle 12:	Aufteilung der Finanzmittel in Deutschland für 2007-2013 (in Mio. Euro) nach Ausgabenbereich und Veränderungen zwischen 2007 und 2016	65
Tabelle 13:	Aufteilung der EFRE-Mittel nach den Zielregionen „Konvergenz“ und „regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“	66
Tabelle 14:	Ergebnisse der Kernindikatoren für die kofinanzierten Programme des EFRE in Deutschland für den Zeitraum 2007-2013	68
Tabelle 15:	Ziele im Rahmen der EU-2020-Strategie und Stand der Zielerreichung	100
Tabelle 16:	Vorgesehenes Gesamtfinanzierungsvolumen nach Zielen in Euro	102
Tabelle 17:	Übersicht der EFRE-Finanzinstrumente der Bundesländer in der Förderperiode 2014-2020	116

Tabelle 18:	Anzahl der Fördermaßnahmen der Länder im Geltungsbereich der Innovationsstrategien (RIS3) ^a	120
Tabelle 19:	Gegenüberstellung der EU-Strukturpolitik mit anderen Förderbereichen – aggregierte Übersicht	134
Tabelle 20:	Prioritäre Quellen für die Systematisierung der europaweiten Debatte nach Verfasser	143
Tabelle 21:	Schema zur Bewertung der europäischen Debatte	144
Tabelle 22:	Schlussfolgerungen zu den Reformaspekten	176
Tabelle 23:	Konzeptioneller Rahmen für die Definition und Operationalisierung des europäischen Mehrwerts der EU-Strukturpolitik	196

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zeitfenster für die Erarbeitung der neuen ESIF-Regulierung	2
Abbildung 2	Übersicht über die Arbeitspakete der Studie	4
Abbildung 3:	Reales Wirtschaftswachstum in den Bundesländern in 2017 (in % des preisbereinigten BIP zum Vorjahr)	6
Abbildung 4:	Anteil der schutzsuchenden Bevölkerung an der gesamten Bevölkerung in % (Stichtag: 31.12.2016)	8
Abbildung 5:	Bevölkerungsentwicklung in Kreisen von 1990 bis 2015 in Deutschland	9
Abbildung 6:	Gesamte öffentliche Investitionen in der EU in 2016 (in % des BIP)	20
Abbildung 7:	Reduktion des Primärenergieverbrauchs zum Referenzjahr 2008 in %	22
Abbildung 8:	Erwerbspotential bis 2060	28
Abbildung 9:	Zu- und Abgänge bei Langzeitarbeitslosen von April 2017 bis März 2018	30
Abbildung 10:	Jugendarbeitslosigkeit im Vergleich der Bundesländer, Juni 2017 und Juni 2018 (in %)	31
Abbildung 11:	Anteil der 30-34-jährigen mit tertiärem Bildungsabschluss (ISCED 5-8) im Jahr 2017 (in %)	34
Abbildung 12:	Schulabbrecherquote der INSM als Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss an allen Schulabgängern im Jahr 2017 in Prozent	35
Abbildung 13:	Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland 1991 bis 2016	36
Abbildung 14:	Bevölkerungswachstum nach Kreisen in Deutschland, 2012-2035	38
Abbildung 15:	Das BIP-Pro-Kopf der Bundesländer in 2016 (in PP\$-Kaufkraftparitäten)	41
Abbildung 16:	Veränderung des BIP-Pro-Kopf (PP\$) von 2006 bis 2016 (in %)	42
Abbildung 17:	Zusammenhang zwischen BIP-Pro-Kopf in 2005 (PP\$) und der jährlich durchschnittlichen Wachstumsrate des BIP von 2006-2016	43
Abbildung 18:	Mittelzuweisung aus der Kohäsionspolitik als Anteil an öffentlichen Investitionen, 2015-2017 (in %)	51

Abbildung 19:	Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014-2020 auf das BIP der EU-Länder in 2023 (in % über dem BIP-Basiswert, geschätzt nach QUEST)	55
Abbildung 20:	Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014-2020 auf das BIP der EU-Länder in 2030 (in % über des BIP-Basiswerts, geschätzt nach RHOMOLO)	57
Abbildung 21:	Erfolgsdeterminanten für eine wirkungsvolle Struktur- und Kohäsionspolitik	63
Abbildung 22:	Zusammenhang zwischen Governance-Qualität und Innovationsleistung in der EU-27	64
Abbildung 23:	Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der KMU-Förderung über den EFRE	70
Abbildung 24:	Absolutes Volumen des EFRE für die Unterstützung von Unternehmen (für 2014, in Millionen Euro auf der rechten Achse) und relativer Anteil des EFRE-Beitrags zur Unterstützung von Unternehmen (in % der gesamten EFRE-Mittel auf der linken Seite)	72
Abbildung 25:	Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der FuE-Förderung über den EFRE	78
Abbildung 26:	Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der EFRE-Förderung von Finanzinstrumenten	81
Abbildung 27:	Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der Förderung der CO2-Reduktion und CO2-armen Wirtschaft	86
Abbildung 28:	Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der Förderung der städtischen und ländlichen Entwicklung	89
Abbildung 29:	Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der Förderung von Digitalisierung und Breitband	93
Abbildung 30:	Bedeutung und Wirkung der EFRE-Förderung in Deutschland und Europa – zentrale Wirkungsdimensionen	96
Abbildung 31:	EU-2020-Index der Zielerreichung (EU-2020-Ziele)	98
Abbildung 32:	Mittelverteilung nach thematischen Zielen und Ländern in Euro (Gesamtfinanzierung)	103
Abbildung 33:	Anteil der thematischen Ziele an den gesamten vorgesehenen Mitteln nach Ländern in %	104
Abbildung 34:	Finanzieller Umsetzungsstand nach thematischen Zielen (vorgesehen, bewilligt, ausgezahlt)	105

Abbildung 35:	Umsetzungsstand der gemeinsamen Outputindikatoren (CO) nach bisher ausgewählten Beiträgen (bewilligt zum 31.12.2017) – Gesamt	106
Abbildung 36:	Umsetzungsstand der gemeinsamen Outputindikatoren (CO) nach bisher ausgewählten Beiträgen (bewilligt zum 31.12.2017) – nach thematischen Zielen	106
Abbildung 37:	Interventionsbereiche nach bewilligten Mitteln (Auswahl >200 Mio. Euro)	112
Abbildung 38:	Interventionsbereiche nach bewilligten Mitteln in Mio. Euro und Anteil in %	113
Abbildung 39:	Bewilligte Mittel für Klimaschutzziele nach Interventionsbereich (Top 10)	114
Abbildung 40:	Bewilligte Mittel nach Finanzierungsform	115
Abbildung 41:	Förderfähige Gesamtkosten der für eine Unterstützung ausgewählten Vorhaben – Bewilligte Mittel nach den Vertiefungsthemen der Studie* (in Millionen Euro, inklusive Doppelzählungen)	118
Abbildung 42:	Grundgesamtheit der Fördermaßnahmen der Länder 2014-2017 sowie EFRE-finanzierte und RIS3-bezogene Programme	119
Abbildung 43:	Fördermittel der Europäischen Union (EFRE, ESF und Horizont 2020) im Vergleich der Bundesländer	122
Abbildung 44:	Inhaltliche Ausrichtung der Fördermaßnahmen der Länder im Bereich Forschung und Innovation 2003 und 2016	123
Abbildung 45:	Übersicht der eingesetzten Förderinstrumente der Länder beim EFRE im Geltungsbereich der RIS3-Strategien (absolut)	123
Abbildung 46:	Art der Förderung in den Fördermaßnahmen der Länder im Bereich Forschung und Innovation 2003 und 2016	124
Abbildung 47:	Struktur des neuen Programms Horizont Europa, nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission vom Juni 2018	128
Abbildung 48:	Prioritäre Quellen und Meilensteine der Reformdebatte	142
Abbildung 49:	EU-Haushalt, aufgeschlüsselt nach den Rubriken des Finanzrahmens, 2014 - 2019 (in Mio. Euro)	145
Abbildung 50:	Mittelaufteilung nach Programmen, 2014 - 2018 (in Mio. Euro)	146
Abbildung 51:	Vergleich der Förderfähigkeit nach Regionen in den Programmperioden 2014-2020 und 2021-2027	152

Abbildung 52:	Änderung der Mittelzuweisungen an die Mitgliedsstaaten als prozentualer Anteil an den vorläufigen Zuweisungen für 2014-2020	153
Abbildung 53:	Kriterien des Europäischen Mehrwerts und Finanzierung aus dem EU-Haushalt	169
Abbildung 54:	Dimensionen des Europäischen Mehrwerts der EU-Strukturpolitik in der europäischen Debatte	171
Abbildung 55:	Debatte zum Reformbedarf nach 2020 – Varianz der Positionen	175
Abbildung 56:	Zentrale Fragestellungen und Erwägungsaspekte hinsichtlich des Europäischen Mehrwerts der EU-Strukturpolitik	195

Zusammenfassung

Das **Ziel der Studie** war es, die **Effizienz und die Wirksamkeit** des Einsatzes der EU-Strukturfonds – insbesondere des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) – in Deutschland zu untersuchen, die **Problemlagen und strukturpolitischen Herausforderungen** zu identifizieren, die unterschiedlichen Positionen zu diskutieren und daraus **Schlussfolgerungen und Empfehlungen** für den Einsatz der EU-Strukturpolitik nach 2020 in Deutschland abzuleiten.

Ausgangsbasis hierfür ist die in **Kapitel 2** erfolgte Analyse des Ist-Zustands, die Betrachtung der Wirkungen der europäischen strukturpolitischen Instrumente, die Bewertung der Bedeutung und Wirkungen der EFRE-Förderung für die regionale und die europäische Ebene seit 2007 aus **Kapitel 3** und die Analyse der Beiträge beim Erreichen der fondsspezifischen Aufgaben des EFRE zu den ausgewählten thematischen Zielen in der Periode 2014-2020 in **Kapitel 4**. Das **fünfte Kapitel** ordnete die EU-Strukturpolitik in die europäische Förderlandschaft ein und gab mit Blick auf die in **Kapitel 6** erfolgende Bewertung erste Hinweise darauf, inwiefern Möglichkeiten der strategischen Harmonisierung bzw. Abgrenzung oder der (in beide Richtungen möglichen) Übertragung von Verwaltungs- und Kontrollmechanismen bestehen, die positiv auf die Leistungsfähigkeit des EU-Haushalts in Gänze und der EU-Strukturpolitik im Besonderen wirken können und in welchen Bereichen auf diese Weise ein hoher Europäischer Mehrwert erzielt werden kann. Im Anschluss wurden aus der Bewertung der in der europaweiten Diskussion vorgebrachten Positionen in **Kapitel 6** strukturierte und systematische Erkenntnisse über die aktuellen Trends der Debatte über die Weiterentwicklung der EU-Strukturpolitik aus Sicht verschiedener relevanter Akteure gewonnen, die die laufenden Verhandlungen wesentlich beeinflussen und prägen werden. Die Bewertungen wurden im Kontext des EU-Haushalts unter Berücksichtigung des Vergleichs des EFRE mit anderen EU-Programmen in **Kapitel 5** und seiner Einordnung in die nationale und regionale Förderpolitik vorgenommen. Abschließend formulieren wir auf Basis der zusammengeführten Ergebnisse Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für eine plausible Strukturpolitik für Deutschland unter Berücksichtigung der gesamteuropäischen Perspektive. Dies wird für einzelne Reformaspekte vorgenommen. Für alle Reformaspekte sind die Handlungsoptionen übersichtlich aufbereitet und einer kritischen Prüfung unter Hinzuziehung der Schlüsselkriterien Effektivität, Effizienz und Europäischer Mehrwert unterzogen.

Strukturpolitische Problemlagen in Deutschland zur Halbzeit der aktuellen Förderperiode:

Die in dieser Studie durchgeführten wirtschafts- und regionalstatistischen Analysen zeigen **verschiedene Problemlagen und deren sozialräumliche Verteilung in Deutschland und den Bundesländern**. Dabei handelt es sich vor allem um folgende Problemlagen:

- demografischer Wandel in Regionen, die in besonderer Weise von tiefgreifenden Herausforderungen betroffen sind; dabei ist Ostdeutschland auch gemessen im europäischen Vergleich in besonderer Weise von einem Rückgang der Erwerbspersonen betroffen,
- Forschung und Innovation,
- Digitalisierung (Gesellschaft, Unternehmen, Infrastruktur),
- Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen,
- Klima- und Umweltschutz, Bewältigung des Klimawandels, Dekarbonisierung,
- Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit,

- Bildung und lebenslanges Lernen,
- Städtische Belange; grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit,
- internationale Migration und deren Auswirkungen, Integration von Geflüchteten,
- mangelnde Investitionen in öffentliche Infrastrukturen,
- in Teilen unterentwickelter Wagniskapitalmarkt (Risikoinvestments, Beteiligungen, Start-ups, kleine Gründungen).

Die **Entwicklungsunterschiede zwischen den deutschen Regionen** sind zum Teil erheblich und verlaufen nach wie vor sehr häufig zwischen **Ost und West** (z.B. bei Einkommen und Erwerbsspersonen), aber nicht mehr nur ausschließlich. Zunehmend äußern sie sich auch in einem **Süd-Nord-Gefälle** oder zeigen sich in **Räumen mit besonderem industriellem Strukturwandel**, wie dem **Ruhrgebiet oder den deutschen Braunkohlerevieren**. In der Betrachtung des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts bleiben die ostdeutschen Flächenländer hinter dem alten Bundesgebiet zurück. In der Langzeitbetrachtung zeigt sich jedoch, dass deren BIP-Entwicklung in überdurchschnittlichem Maße voranschreitet. Mehrere der im siebten Kohäsionsbericht benannten Problemlagen erweisen sich auch für Deutschland als maßgeblich. Ostdeutsche Regionen sind, wie der 7. Kohäsionsbericht explizit festgestellt hat, stärker als andere europäische Regionen mit den besonderen Herausforderungen des demografischen Wandels, mit der Überalterung der Bevölkerung und dem Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung, konfrontiert. Diese Befunde zu den strukturpolitischen Problemlagen für Deutschland und seine Regionen sind bei der Rahmensetzung, den Reformoptionen und der thematischen Ausgestaltung der künftigen Strukturpolitik grundlegend zu beachten.

Wirkungseffekte der EFRE-Förderung in Europa:

Ex-post Analysen zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten der Kohäsionspolitik und der Strukturfonds zeigen, dass die damit geförderten Investitionen europaweite **signifikante und positive Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Innovation, Forschung und Entwicklung** haben. Die Effektstärke und Wirkung im Empfängergebiet ist von vielen Faktoren abhängig und variiert dabei zwischen den Ländern und den Regionen im Zeitverlauf. Es herrscht aber ein Konsens darüber, dass die Effektivität der Kohäsions- und Strukturpolitik dort am größten ist, wo gute politische, institutionelle und soziale Rahmenbedingungen, wie Rechtsstaatlichkeit, eine hohe Qualität der Regierung und Verwaltung und ein hohes Maß an sozialem Zusammenhalt, gegeben sind. Neue Studien identifizieren insbesondere für die **ostdeutschen Bundesländer** einen großen Beitrag der Strukturfonds zur regionalen Beschäftigung und Bruttowertschöpfung (für den Zeitraum 2000-2014). Die bewusste Fokussierung der Strukturfonds auf Forschung, Entwicklung und Innovationstätigkeit habe sich in Deutschland bezahlt gemacht. Daher haben ostdeutsche Gebiete von einem „**regional growth bonus**“ profitiert und Deutschland im Allgemeinen wird als einer der „**big winner**“ der Kohäsionspolitik bezeichnet.

Der EFRE in Deutschland wurde hauptsächlich zur Unterstützung von Forschung, Entwicklung und Innovation und der Förderung von KMU in den Zielregionen Konvergenz und regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung eingesetzt. In den Konvergenzregionen wurden Infrastruktur- und Verkehrsprojekte ebenfalls stark unterstützt. Im Großen und Ganzen wurden etwa 80 % der Mittel dafür eingesetzt, das Entwicklungspotenzial für Wirtschaftswachstum in beiden Zielregionen zu stärken, 20 % der Mittel wurden für Themen der Nachhaltigkeit und des sozialen Zusammenhalts verausgabt. Die Verteilung der Mittel zwischen den Politik- und Ausgabenbereichen hat sich in dem Zeitraum der Förderperiode 2007-2013 relativ wenig verändert, wobei den langfristigen Entwicklungszielen Priorität eingeräumt worden ist. Insgesamt trugen die über den Zeitraum finanzierten Maßnahmen direkt zur Schaffung von über 108.000 Arbeitsplätzen; ca. 45.000 davon Vollzeit-Äquivalente in KMU und rund 5.400 im Forschungssektor, bei. Dies wurde teilweise durch die Unterstützung von 8.300 FuE-Projekten, 8.260 Projekten zur Unterstützung von Unternehmen bei

der Finanzierung von Investitionen und weiteren 3.370 Projekten zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen KMU und Forschungszentren erreicht. Darüber hinaus wurden durch die Förderung von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, die hauptsächlich in Ostdeutschland stattfand, 294 km neue Straßen gebaut, wovon 101 km Teil des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) sind. Außerdem sind 185 km neue Eisenbahnstrecken, davon 159 km im TEN-V, zusätzlich gebaut worden. Dadurch wurden die Verkehrsverbindungen sowohl zwischen den östlichen Regionen und anderen Teilen Deutschlands als auch innerhalb der Regionen selbst verbessert.

Beiträge beim Erreichen der Unionsstrategie und fondsspezifische Aufgaben des EFRE zu den ausgewählten thematischen Zielen in der Periode 2014-2020:

Die mit dem EFRE in der Förderperiode 2014-2020 **in Deutschland realisierte Kohäsionspolitik fokussiert und konzentriert sich** – gemessen an den geplanten und bisher bewilligten Mitteln – **auf die Themen Innovation, Wettbewerbsfähigkeit, CO₂-Reduktion und Klimaschutz**. Andere thematische Ziele spielen eine untergeordnete Rolle. Die Bewilligungsstände lassen insgesamt erwarten, dass die Mittel in den Prioritäten „Innovation“ und „Wettbewerbsfähigkeit KMU“ vollständig eingesetzt werden. Die Bewilligungs- und Auszahlungsquote für das thematische Ziel „Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft“ ist unter den drei wichtigsten Prioritäten der Förderung in Deutschland mit deutlichem Abstand am niedrigsten. Im Vergleich der Förderperioden von 2007-2013 mit 2014-2020 ist eine **stärkere Innovationsorientierung** in den regionalpolitischen Strategien der Länder festzustellen. Der **EFRE** ist mittlerweile **von höchster Bedeutung für die Umsetzung der Innovationsförderung der Länder**. Für Bayern und Baden-Württemberg gilt dies aufgrund der umfangreichen Innovationsförderung mit Landesmitteln mit Einschränkung. Der EFRE entwickelt somit eine **breite strukturelle Wirkung in Deutschland**. Die geringe Bedeutung innovativer Finanzinstrumente in den auf die RIS3 bezogenen EFRE-Programmen ist ein Hinweis darauf, dass im EFRE **eher risikoreichere Maßnahmen mit mittleren Technologiereifegraden** durchgeführt werden, für die aufgrund der relativ geringen Marktnähe der Entwicklungen eine Förderung durch Zuschüsse geeignet ist. Im Hinblick auf den Einsatz von **innovativen Finanzinstrumenten** scheint ein gewisser Sättigungsgrad in der Förderlandschaft erreicht zu sein; sie werden lediglich gezielt für die Schließung von Marktlücken genutzt. Bei in der kommenden Förderperiode ab 2021 absinkenden Mittelvolumina aus dem EFRE für Deutschland dürften strukturschwächere und weniger wettbewerbsfähige Regionen kaum in der Lage sein, die **Verluste** durch die Einwerbung von zentral verwalteten und wettbewerblich vergebenen europäischen Mitteln (Horizon usw.) zu kompensieren.

Einordnung der EU-Kohäsionspolitik in die europäische Förderlandschaft:

Die systematische Gegenüberstellung der EU-Kohäsionspolitik, insb. des EFRE, mit den Förderbereichen **Horizont 2020, COSME, EFSI und SRSP** gibt Aufschluss über Möglichkeiten oder Notwendigkeiten der **Abgrenzung, Komplementarität, Koordinierung bzw. Harmonisierung** der EU-Programme hinsichtlich der **Interventionslogik, der Programmplanung, des Instrumentenmixes, der Förderbedingungen, der Verwaltungs- und Kontrollmechanismen** und in den **Umsetzungsverfahren**. Hierbei spielt der Aspekt der Stärkung des Europäischen Mehrwerts der Förderbereiche eine zentrale Rolle, um die Leistungsfähigkeit des EU-Haushalts in Gänze und der EU-Strukturpolitik im Besonderen zu stärken. Die dargestellten Programmbereiche nehmen in ihrer Konzeption jeweils einen **spezifischen Platz in der Förderkette in Bezug auf ihre Interventionslogik** ein. Horizont 2020 und die ESIF sind mit Abstand die größten und somit mutmaßlich die wichtigsten Instrumente für die Erreichung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums in Europa. Anders als bei der Kohäsionspolitik steht bei **Horizont 2020** nicht die territoriale strukturelle Entwicklung im Vordergrund, sondern die **Förderung der europäischen Full-Exzellenz im globalen Wettbewerb. COSME, EFSI und das SRSP** nehmen eine ergänzende Rolle in der europäischen Förderung für spezifische Belange ein. Je nach Programm werden, sofern relevant,

schwerpunktmäßig Vorhaben unterschiedlicher **Technologiereifegrade (TRL)** gefördert: im EFSI eher Vorhaben am Ende der Förderkette, Horizont deckt den gesamten Innovationszyklus ab, der EFRE konzentriert sich auf mittlere TRL. Für die kommende Förderperiode hat die Europäische Kommission **Vorschläge zur Koordinierung und Kohärenz der Programme** vorgelegt. Alle Finanzinstrumente aus H2020 und COSME sollen in den neuen Fonds InvestEU integriert werden. Das neue **Reformstrukturprogramm (RSP)** erhält aufgrund der großen Nachfrage ein eigenes Budget von 25 Mrd. Euro. Im Gegenzug sollen das thematische Ziel „Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung“ sowie große Teile des Kohäsionsfonds wegfallen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Reformprozesse besonders wirksam sind, wenn sie in regionaler bzw. nationaler **Eigenverantwortung** umgesetzt werden. Anreize für Reformprozesse in Programmen auf regionaler Ebene zu setzen scheinen hier der bessere Weg zu sein. Die in vielerlei Hinsicht von der KOM eingeforderte **Kombination der Förderinstrumente** unterschiedlicher Bereiche erfordert bei hinreichender Abgrenzung der Interventionslogiken zugleich eine **Vereinfachung und Harmonisierung der Regularien**. Aufgrund bislang unzureichender entsprechender Voraussetzungen findet eine solche Kombination nur vereinzelt statt. Der Nutzen der bereits in der aktuellen Förderperiode Anwendung von Standardeinheitskosten und Pauschalen wird allerdings tendenziell positiv gesehen. Im Zusammenspiel mit einem Wegfall der Beihilferegelung in bestimmten Fällen (z.B. **Transfer regionaler Mittel in zentrale EU-Programme**) kann dies künftig eine leichtere Kombination verschiedener Fördermittel ermöglichen. Jedenfalls müssen solche Mechanismen auf **Freiwilligkeit** beruhen, um die Kohärenz der Interventionen zu gewährleisten. Denn die **Frage nach Aufwand und Nutzen** dieser Prozesse ist immer zu berücksichtigen. Eine Regelharmonisierung zwischen zentral und dezentral verwalteten Programmen kann mit dem Ansatz der weitgehenden Anwendung nationaler Regeln in der Kohäsionspolitik konkurrieren. Eine EU-weite Regelharmonisierung könnte nur dann stattfinden, wenn die EU-Kommission weitreichende Durchgriffsrechte auf die Regelausgestaltung der Mitgliedsstaaten hätte. Alternativ können die Mitgliedsstaaten abwägen, inwiefern Verwaltungsvorschriften zentral verwalteter **EU-Programme Eingang in nationale Regelwerke** finden, um **Synergien zu erleichtern**.

Einschätzung der in der europaweiten Diskussion vorgebrachten Positionen:

Neben **Meilensteinen** wie dem Reflexionspapier der Europäischen Kommission und dem Weißbuch zur Zukunft der EU haben auch Studien und Analysen zur Reformdiskussion der EU-Strukturpolitik ab 2021 beigetragen und konkreten Reformbedarf formuliert, darunter der „Kallas-Bericht“ zur Vereinfachung der EU-Kohäsionspolitik sowie eine Reihe von Publikationen des European Policy Research Centre (EPRC). Der **europäische Mehrwert** steht im Zentrum der Reformdiskussion über die Zukunft des EU-Haushalts und der EU-Strukturpolitik. Das Verständnis darüber, worin der besondere europäische Mehrwert der EU-Strukturpolitik besteht, ist in der öffentlichen Diskussion jedoch diffus und variiert zwischen den Akteuren. Die weiteren „**Megatrends**“ **der europaweiten Reformdebatte**, die bislang am intensivsten diskutiert werden, beziehen sich vorrangig auf den **Anteil der EU-Strukturpolitik am Mehrjährigen Finanzrahmen, die Mittelzuweisung auf die einzelnen Mitgliedsstaaten und Regionen, die Vereinfachung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie die stärkere Verbindung mit Strukturreformen und dem Europäischen Semester**. Während Reformaspekte wie ‚Vereinfachung‘ oder ‚Einsatz innovativer Finanzinstrumente‘ ein relativ einheitliches Stimmungsbild unter den Akteuren zeigen, werden z.B. das Budget und die Verknüpfung der Strukturpolitik mit einer Reihe von Bedingungen (u.a. Strukturreformen) deutlich kontroverser diskutiert. Ein übergreifender Aspekt der EU-Strukturpolitik, der von den zentralen Debattenthemen unmittelbar berührt wird, ist **das europäische Mehrebenensystem**. Im Lichte der Vorschläge zur tendenziellen Zentralisierung des EU-Haushalts (Mittelzuwachs der zentral verwalteten EU-Programme, möglicher Mitteltransfer aus den ESI-Fonds in diese) verbunden mit gestärkten Gestaltungskompetenzen auf EU-Ebene (insb. Konditionalitäten,

thematische Konzentration) gerät das Mehrebenensystem zusehends aus dem Gleichgewicht und das Partnerschaftsprinzip (Stichwort lokale ‚ownership‘) unter Druck.

Nach der Bekanntgabe des Verordnungsvorschlags der Europäischen Kommission zur EU-Strukturpolitik am 29. Mai 2018 laufen bereits die Beratungen in den Mitgliedsstaaten und die Verhandlungen des KOM-Vorschlags mit Rat und Europäischem Parlament. Durch die frühzeitige Veröffentlichung der Höhe der zugewiesenen Mittel auf die einzelnen Mitgliedsstaaten im Verordnungsvorschlag der KOM konzentriert sich die Debatte aktuell stark auf die Frage der Mittelverteilung. Die **Verhandlungen** des KOM-Vorschlags wird sich **aller Voraussicht nach kompliziert und langwierig** gestalten und entgegen dem gesteckten Ziel wohl bis deutlich nach der Europawahl im Mai 2019 andauern.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen für ausgewählte Reformaspekte für den Einsatz der EU-Strukturfonds nach 2020 in Deutschland:

Reformaspekt „Haushalt“:

Kürzungen der Mittel für die EU-Strukturpolitik sind vor dem Hintergrund der Wirksamkeit des Politikansatzes im Prinzip nicht sinnvoll. Sie sollten generell im Sinne einer auf intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum ausgelegten Strukturpolitik **so weit wie möglich vermieden** werden. Diese betreffen insbesondere die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten noch stärker als Deutschland. Kürzungen **an anderer Stelle wären sinnvoller**, scheinen aber vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen (Brexit u.a.) nicht durchsetzbar zu sein. Deutschland sollte sich für einen (neuen) **strategischen Rahmen** für die gesamten EU-Politiken ab 2021 einsetzen, so dass ein kohärentes Zusammenspiel der Politik- und Förderbereiche sichergestellt werden kann.

Reformaspekt „Kriterien der Mittelzuweisung“:

Die von der KOM vorgeschlagene Beibehaltung der **Förderung aller Regionen** ist als eindeutig vorteilhaft zu bewerten. Stärker entwickelte Regionen müssen weiter Anspruch auf Strukturfonds haben, so dass die europäischen Ziele in allen Regionen Europas umgesetzt und eine potenzialorientierte Investitionspolitik verfolgt werden kann. Dafür dürfen Kürzungen nicht unter ein kritisches Niveau fallen, ab dem eine effiziente Umsetzung nicht mehr sinnvoll und möglich ist. Die **Kofinanzierungssätze** für stärker entwickelte Regionen und Übergangsregionen sollten **bei 50% bzw. 60% verbleiben**. Eine niedrigere EU-Kofinanzierungsquote für stärker entwickelte Regionen (von 50% auf 40%) sowie für Übergangsregionen (von 60% auf 55%) wird die Haushalte der Bundesländer unterschiedlich stark, aber im Durchschnitt höher belasten. Der daraus resultierende finanzielle Mehraufwand **kann nicht von allen Ländern in gleichem Maße kompensiert werden**, so dass einige strukturpolitische Maßnahmen künftig gefährdet wären.

Reformaspekt „Mehrebenensystem“:

Die Tendenz zur **Zentralisierung des EU-Haushaltes** ist kritisch auf Angemessenheit und Wirksamkeit zu hinterfragen; bei der Kohäsionspolitik ist sie indes abzulehnen. Das Mehrebenensystem ist vielmehr beizubehalten und zu stärken. Aufgrund der positiven Wirkungen des **place-based-Politikansatz** sollte die regionale Ebene zukünftig nicht weniger bedeutend werden und weiterhin als ein strategischer Kern der Governance der europäischen Entwicklungspolitik gelten. Das Mehrebenensystem ist für die komplexe Politikentwicklung und Politikimplementierung höchst relevant. Das Mehrebenensystem ist dasjenige Grundprinzip der EU-Politik, das die EU für den Bürger vor Ort sichtbar macht und damit einen hohen Beitrag für ein „bürgernahes Europa“ leistet. Der place-based-Politikansatz sollte mehr gewürdigt werden und sollte über die

Kohäsionspolitik hinaus mehr Relevanz auch für andere Politiken der EU haben. Dies ist nicht einfach, aber unseres Erachtens sinnvoll.

Reformaspekt „Vereinfachung“:

Mit den 80 vorgeschlagenen Maßnahmen zur Vereinfachung hat die EU-Kommission ein umfassendes und vielversprechendes Reformpaket vorgelegt, welches auf fundierten Analysen, Stakeholder-Konsultationen und Empfehlungen einer High-Level Group fußt. Aus Sicht von Deutschland sind diese Vorschläge überwiegend zu begrüßen, u.a. vor dem Hintergrund einer Verstärkung der Differenzierung und Proportionalität. Es wird aus gutachtlicher Sicht allerdings empfohlen, auf eine Bewertung der gesamtsystemischen Wirkung der 80 Reformmaßnahmen hinzuwirken und die zentralen Maßnahmen frühzeitig in einem Pre-Test auf Umsetzbarkeit unter Einbindung zentraler Umsetzungsakteure zu unterziehen.

Reformaspekt „Flexibilität der operationellen Programme“:

Eine Flexibilisierung der operationellen Programme unter Beibehaltung des Mehrjährigkeitsprinzips sollte erfolgen, um künftige *strukturelle* Herausforderungen (in Abgrenzung zu kurzfristigen Erfordernissen) mit einer auf mehrere Jahre angelegten Strategie und den damit verbundenen europäischen Zielsetzungen begegnen zu können. Eine Umprogrammierung der operationellen Programme während der Programmlaufzeit sollte mit **weniger bürokratischen Hürden** versehen werden. Die Programmplanung zu Beginn der Förderperiode sollte sich jedoch über den gesamten Zeitraum erstrecken, um den strategischen Ansatz zu stärken und das Mehrjährigkeitsprinzip zu wahren. Die budgetäre Flexibilität durch **Transfer von ESIF-Mitteln in zentral verwaltete Programme muss auf Freiwilligkeit beruhen**, um einer weiteren Zentralisierung des EU-Haushalts entgegenzuwirken und so die lokale Verantwortung für die Umsetzung von Maßnahmen zu stärken.

Reformaspekt „Thematische Konzentration“:

Da die EU-Kommission mit ihren Vorschlägen keine die Europa 2020 Strategie ersetzenden Ziele formuliert, sollte sich Deutschland für einen (neuen) strategischen Rahmen für die EU-Politiken ab 2021 und für eine klare Mission für die künftige Kohäsionspolitik einsetzen. Vielfältige strukturpolitische Problemlagen erfordern differenzierte Fördermöglichkeiten für den Einsatz der EU-Strukturpolitik nach 2020 in Deutschland. Die EU-Strukturpolitik in Deutschland soll die thematischen Prioritäten der EU-Kohäsionspolitik aufnehmen und dabei alle Regionen in Europa und in Deutschland profitieren lassen und die regionalen Ausgangsbedingungen und Chancen in einer **place-based-orientierten Strategie** angemessen berücksichtigen.

Reformaspekt „Konditionalitäten“:

Die Vorschläge der EU-Kommission zur Reduzierung und Fokussierung der ex-ante Konditionalitäten (nun: „grundlegende Voraussetzungen“) sind zu begrüßen; sie haben sich als Hebel für Reformen sowie für den effizienten und strategischen Mitteleinsatz bewährt. Gleichmaßen zu begrüßen ist, dass die grundlegenden Voraussetzungen weniger präskriptiv sind und sich stärker mit Fragen der effektiven Governance anstelle von oftmals kleinteiligen Prüfvorgaben (z.B. Vorhalten einer SWOT-Analyse) beschäftigen. Im Hinblick auf die Nutzung makroökonomischer Konditionalitäten bleibt der inhärente Konflikt der Handlungsebenen bestehen (d.h. wieviel Einfluss können Regionen auf makroökonomische Handlungsfelder nehmen). Es ist daher zu empfehlen, hier ebenfalls zu einer Fokussierung der Einsatzbereiche zu kommen.

Reformaspekt „Europäisches Semester und Länderspezifische Empfehlungen“:

Die Länderspezifischen Empfehlungen (LSE) im Rahmen des Europäischen Semesters in ihrer gegenwärtigen Form sind für die deutschen Bundesländer im Kontext der Kohäsionspolitik weit überwiegend sachwidrig und nicht zielführend. Dem Verordnungsvorschlag der EU-Kommission zur Berücksichtigung der LSE zu zwei spezifischen Zeitpunkten (Programmierung; Halbzeit-Review) sollte nur unter der Maßgabe zugestimmt werden, dass die LSE tatsächlich auch strukturpolitisch relevante und regionalisierte Empfehlungen auf Ebene der Programme vorhalten. Hierzu sollte die EU-Kommission frühzeitig konkrete Vorschläge für die Ausgestaltung der LSE und der dazugehörigen Analysen unterbreiten. Beim Reformhilfeprogramm sollten die für Deutschland maßgeblichen Interventionsbereiche frühzeitig definiert und abgesichert werden. Zudem sollte auf eine klare Mandatsbegrenzung des Programms hingewirkt und die strikte Einhaltung des Partnerschaftsprinzips gesichert werden.

Reformaspekte „Einsatz innovativer Finanzinstrumente“:

Innovative Finanzinstrumente sollen die zuschussbasierte Förderung ergänzen und in Segmenten mit nachgewiesener suboptimaler Investitionssituation und Komplementarität in der EU-Strukturpolitik nach 2020 in Deutschland eingesetzt werden. Eine Mindestquote ist abzulehnen. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass InvestEU nicht in Konkurrenz zu den im EFRE eingesetzten Finanzinstrumenten steht, um die Vorteile beider Förderbereiche voll zur Geltung zu bringen.

Reformaspekt „Europäischer Mehrwert“:

In Abwesenheit übergreifender politischer Strategien (keine Europa 2020-Nachfolge) ist die **Formulierung eines Europäischen Mehrwerts** für den EU-Haushalt eine **Notwendigkeit**, um diesen zu strukturieren und zu legitimieren. Die Ableitung eines Europäischen Mehrwerts der EU-Strukturpolitik sollte **einigen wenigen Grundsätzen folgen**. Diese sollten sein: Subsidiarität, europäische Dimension der Zielsetzungen, regionale Wirkung mit Ausrichtung auf festgelegte europäische Prioritäten, Stärkung experimenteller Ansätze bei der Umsetzung der operationellen Programme. **Er muss Kriterien genügen, die messbar und überprüfbar und zugleich einfach sind**. Deren Anwendung sollte ex-ante sowie ex-post erfolgen und Gegenstand entsprechender Evaluationen auf Ebene der EU-VO und der nationalen Strategien (Partnerschaftsvereinbarungen) sein.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Strukturpolitik (bzw. Kohäsionspolitik) ist unseres Erachtens mehr als die Beeinflussung von Konvergenz der Einkommen in unterschiedlichen Regionenkategorien. Vielmehr ist diese Politik darauf ausgerichtet, intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum in allen Regionen zu erzeugen. Sie ist eine territoriale Entwicklungspolitik, die in Form einer Strategie für die intelligente Spezialisierung Wachstum bewirkt, europäische und nationale Ziele gleichzeitig verfolgt und Sichtbarkeit der EU bei den Bürgern erzeugt. So kann der Europäische Mehrwert in den Effekten der Kohäsionspolitik verstanden werden. In diese Richtung sollte sich die zukünftige Strukturpolitik orientieren. Vor diesem Hintergrund erscheint es im Interesse der europäischen Ziele zu sein, die Budgets für die Strukturpolitik nicht abzusenken, sondern umgekehrt über ihre Stärkung nachzudenken. Zudem sollte sich Deutschland für einen (neuen) strategischen Rahmen für die gesamten EU-Politiken ab 2021 einsetzen, um einen Konstruktionsfehler des künftigen EU-Haushaltes zu vermeiden.

Executive Summary

The **aim of the study** is to examine the **efficiency and effectiveness** of the use of EU Structural Funds - in particular, the European Regional Development Fund (ERDF) - in Germany, to identify **issues and Structural Policy challenges**, to discuss the different policy positions and to derive **conclusions and policy recommendations** for the use and implementation of EU Structural Policy after 2020 in Germany.

After presenting the motivation and objectives of the study in **Chapter 1**, the starting point for this report is the analysis of the present socioeconomic situation in Germany, carried out in **Chapter 2**. **Chapter 3** looks at the impact of the European Structural and Investment Funds (ESIF), and of the ERDF in particular, at national and regional level since 2007 - specifically looking at its effects in German regions. **Chapter 4** is an analysis of the contributions to the achievement of the selected thematic objectives of the ERDF in the period 2014-2020. **Chapter 5** places the EU Structural policy in the European funding landscape and gives preliminary indications of opportunities for strategic harmonisation and delimitation, or the transfer of administrative and control mechanisms (in both directions). These can have a positive effect on the performance of the EU budget and EU Structural policy in specific territories in which a high European added value can be achieved. Subsequently, in **Chapter 6**, an assessment of the different opinions presented during the European-wide discussions on the future development of EU Structural policy provides structured and systematic insights into the current trends of the debate, which will also influence and shape the ongoing negotiations significantly. This is carried out with regard of the outcomes in **Chapter 5** and placing it in the context of national and regional funding policy.

Finally, based on the combined results, conclusions and recommendations are formulated for a plausible EU Cohesion and Structural Policy for Germany, keeping a trans-European perspective. This is done for individual reform aspects. The options for policy action are clearly presented and subjected to a critical examination for all aspects of reform, considering the key criteria of effectiveness, efficiency and European added value.

Germany's Structural Policy obstacles at the mid-term of the current funding period:

The economic and regional statistical analyses carried out in this study shows the **following socioeconomic challenges** and their spatial distribution in Germany and federal states:

- demographic change in regions that are affected by far-reaching challenges; East Germany is particularly affected by a decline in its labour force compared to other European countries,
- Research and innovation,
- Digitisation (society, enterprises, infrastructure),
- the competitiveness of small and medium-sized enterprises,
- Climate and environmental protection, coping with climate change, decarbonisation,
- Employment and employability,
- Education and lifelong learning,
- Urban issues; cross-border, transnational and interregional cooperation,
- international migration and its effects, integration of refugees,
- lack of investment in public infrastructure,

- in parts underdeveloped venture capital market (risk investments, participations, start-ups, small start-ups).

Diverging developments between German regions can be considerable and regularly occur between the **East and West** (e.g. in terms of income and working population), but no longer exclusively. They also increasingly manifest themselves in a **south-north divide** or in **areas with special industrial structural change**, such as the **Ruhr area** or the **German lignite mining regions**. In terms of per capita gross domestic product, the eastern German Länder lag behind the old western German states. However, a long-term analysis shows that their GDP development is progressing at an above-average rate. Several of the factors mentioned in the 7th Cohesion Report also prove to be decisive for Germany. As explicitly stated in the 7th Cohesion Report, East German regions are confronted more than other European regions with the special challenges of demographic change, namely the ageing population and the decline in the working population. These structural obstacles that Germany and its regions are facing are of fundamental importance when setting **the framework, the reform options and the thematic design** of future Structural Policy.

Effects of ERDF funding in Europe:

Ex-post analyses of the macroeconomic effects of Cohesion Policy and the Structural Funds show that the investments have had **significant and positive effects on economic growth, employment, innovation, research and development across Europe**. The intensity of the impact depends on many factors and varies between countries and regions over time. However, there is a consensus that the effectiveness of Cohesion and Structural Policy is greatest when good political, institutional and social framework conditions exist, such as the rule of law, a high quality of government and administration, and a high degree of social cohesion. New studies indicate that the Structural Funds have a distinct impact on regional employment and gross value added (for the period of 2000-2014), especially for the East German Länder. The deliberate focus of the Structural Funds on research, development and innovation has paid off especially in Germany. Eastern German regions have benefited from a **"regional growth bonus"** and Germany is generally described as one of the **"big winners"** of Cohesion Policy.

The ERDF in Germany has mainly been used to support research, development and innovation and the promotion of SMEs in "convergence regions" and "regional competitiveness & employment regions". Infrastructure and transport projects were also supported in the convergence regions. By and large, around 80% of the funds were used to strengthen the development potential for economic growth in both types of regions mentioned above, while 20% were spent on sustainability and social cohesion issues. The distribution of funds between policy and expenditure areas has changed relatively little over the period 2007-2013, with priority given to long-term development objectives. In total, the measures financed over the period contributed directly to the creation of more than 108,000 jobs, of which about 45,000 were full-time equivalents in SMEs and about 5,400 in the research sector. This was partly achieved by supporting 8,300 R&D projects, 8,260 projects to help companies finance investments and a further 3,370 projects to support cooperation between SMEs and research centres. In addition, 294 km of new roads, 101 km of which are part of the Trans-European Transport Network (TEN-T), have been built by supporting investment in transport infrastructure, mainly in East Germany. 185 km of new railway lines, of which 159 km in the TEN-T, were built. This has improved transport links between the eastern regions, to other parts of Germany and within the regions themselves.

Contributions to the achievement of the Union strategy and fund-specific tasks of the ERDF to the selected thematic objectives in the period 2014-2020:

Measured against the planned and allocated ERDF funds, **the German Cohesion Policy 2014-2020 focuses on innovation, competitiveness, CO₂-reduction and climate protection.** Other thematic goals play a subordinate role. Overall, the approval statuses suggest that the funds will be fully used in the Thematic Objective 1 "Innovation" and Thematic Objective 3 "Competitiveness of SMEs". The approval and disbursement rate for the Thematic Objective 4 "Supporting the shift towards a low-carbon economy in all sectors" is by far the lowest among the three most important funding priorities in Germany. A comparison of the funding periods of 2007-2013 and 2014-2020 shows a **stronger innovation orientation in the German states' regional policy strategies.** The ERDF is now of paramount importance for the implementation of innovation funding in the Länder; except for Bavaria and Baden-Württemberg, where there is extensive innovation funding from other state funds. Further, the low importance of innovative financial instruments in the ERDF programmes is an indication that more **risky measures with medium levels of technological maturity** are carried out in the ERDF, for which funding through grants is suitable due to the relatively low market proximity of the developments. Regarding the use of **innovative financial instruments**, a certain degree of saturation seems to have been reached in the funding landscape: they tend to be used specifically to close market gaps. With German ERDF funding volumes decreasing in the period from 2021 onwards, structurally weaker and less competitive regions may not be able to compensate for the losses incurred by the acquisition of centrally administered and competitively allocated European funds (Horizon, etc.).

Integration of European Regional and Cohesion Policy into the European funding landscape:

The systematic comparison of EU Cohesion Policy and ERDF with funding areas of **Horizon 2020, COSME, EFSI and SRSP** provides information on the possibilities or necessities of **delimiting, complementing, coordinating or harmonising EU programmes** in terms of **intervention logic, programme planning, instrument mix, funding conditions, management and control mechanisms and implementation procedures.** The aspect of strengthening the European added value of the funding areas plays a central role in order to strengthen the efficiency of the EU budget as a whole and the EU Structural Policy in particular. In their conception, the programme areas described each occupy a specific place in the funding chain regarding their intervention logic. Horizon 2020 and ESIF are by far the largest and thus presumably the most important instruments for achieving intelligent, sustainable and inclusive growth in Europe. In contrast to Cohesion Policy, Horizon 2020 does not focus on territorial structural development, but on the promotion of European R&D excellence in global competition. **COSME, EFSI and SRSP** play a complementary role in European funding for specific needs. Depending on the programme, projects with **different levels of technological maturity (TRL)** are funded, where relevant, on a priority basis: EFSI tends to fund projects at the end of the funding chain, Horizon 2020 covers the entire innovation cycle, whilst the ERDF concentrates on medial TRLs.

For the coming funding period, the European Commission has submitted **proposals for the coordination and coherence of programmes.** All financial instruments from H2020 and COSME are to be integrated into the new InvestEU fund. The new Reform Support Programme (RSP) will receive its own budget of 25 billion euros due to the high demand. In return, the Thematic Objective 11 of "Enhancing institutional capacity of public authorities and stakeholders and efficient public administration" and large parts of the Cohesion Fund are to be abolished. The past has shown that reform processes are particularly effective if they are implemented by regional and national responsibility. Regional incentives for reform processes in programmes appear to be particularly appropriate. The combination of funding instruments from different areas, as is requested by the COM in many respects, requires a distinct delimitation of the intervention logics as well as a

simplification and harmonisation of the regulations. To date, however, the required prerequisites for such a combination are inadequate and therefore only occur sporadically. However, the benefits of standard unit costs and flat rates, which are applied in the current funding period, are positively perceived. In certain cases, a combination of the latter with the abolition of state aid regulation (**e.g. transfer of regional funds to central EU programmes**) may facilitate a future combined use of funds. In any case, such mechanisms must be voluntary in order to ensure the coherence of interventions. The question of the costs and benefits of these processes must always be considered. Harmonisation of regulations between centrally managed programmes and those under shared management can compete with the approach of national rules applying in Cohesion Policy. **EU-wide harmonization of regulations** could only take place if the EU Commission had far-reaching rights to intervene in the ruling of Member States. Alternatively, Member States could consider the extent to which administrative provisions of centrally managed EU programmes could be incorporated into national regulatory frameworks to facilitate synergies.

Assessment of the positions put forward in the European-wide discussion:

In addition to milestones such as the reflection paper of the European Commission and the White Paper on the future of the EU, studies and analyses on reforms of the EU Structural Policy from 2021 onwards have contributed to the debate. They helped to formulate concrete reform requirements, such as the "Kallas Report" on simplifying EU Cohesion Policy and a number of publications by the European Policy Research Centre (EPRC). **European added value** is at the heart of the reform debate on the future of the EU budget and EU Structural Policy. However, the notion of what constitutes a unique European added value of EU Structural Policy is diffuse in the public debate. Other **"megatrends"** of the Europe-wide debate discussed intensively so far relate primarily to **the share of EU Cohesion Policy in the multiannual financial framework, the allocation of funds to individual member states and regions, the simplification of administrative and control systems, and the stronger link between structural reforms and the European Semester**. Whilst aspects such as 'simplification' or 'use of innovative financial instruments' enjoy relative consensus amongst debating stakeholders, the budget or connection of Cohesion Policy to conditionalities (such as the requirement for structural reforms) are discussed much more controversially. One overarching aspect of EU Cohesion Policy that is directly affected by the debate is the **European multi-level system**. The multi-level system is losing its balance and the partnership principle (i.e. local ownership) is coming under pressure considering the tendency towards centralisation of the EU budget - growth in funds of centrally managed EU programmes, possible transfer of ESI funds to the latter - combined with a strengthened EU competence in design (conditionalities, thematic concentration).

Following the European Commission's legislative proposal on EU Cohesion Policy on 29 May 2018, discussions in Member States and negotiations between the Council and the European Parliament are underway. The early publication of allocated budgets for each individual Member State has the debate strongly focused on the allocation of funds. Contrary to the objective set by the Commission, the negotiations on the proposal will likely be complicated and lengthy, going well beyond the European elections in May 2019.

Conclusions and recommendations for Germany on selected reform aspects for the use of EU Cohesion Policy and its Structural Funds after 2020:

"Budget":

Cuts in the budget of EU Cohesion Policy do not make sense when considering the effectiveness of the policy. In the sense of a policy designed towards intelligent, sustainable and integrative growth, such cuts should be avoided. Central and Eastern European Member States would be

affected, much more so than Germany. Cuts in funding elsewhere may be more sensible, but do not seem implementable against current framework conditions (such as the Brexit). Germany should advocate for a (new) strategic framework of all EU policies from 2021 onwards, so that a coherent interaction of policy and funding areas can be ensured.

"Criteria for the allocation of resources":

Clearly favourable is the continued support of all regions proposed by the Commission. More developed regions must continue to be entitled to Structural Funds to ensure that European objectives can be implemented throughout and to pursue an investment policy focused on "potential". In return, cuts must not fall below a critical level at which efficient implementation becomes unfeasible. The co-financing rates for more developed regions and transitional regions should remain at 50% and 60%, respectively. A lower EU co-financing rate for more developed regions (from 50% to 40%) and for transition regions (from 60% to 55%) will place a varying, but on average higher, burden on the budgets of the Länder. The resulting additional financial expenditure cannot be compensated to the same extent by all Länder, endangering some Structural Policy measures.

"Multi-level governance system":

The tendency towards centralisation of the EU budget must be critically questioned with regard to its appropriateness and effectiveness; in the case of Cohesion Policy, however, it must be rejected. Rather, the multi-level system should be maintained and strengthened. Due to the positive effects of the place-based policy approach, the regional level should not become less important in the future and should continue to be regarded as a strategic core of European policy governance. The multi-level system is highly relevant for complex policy development and policy implementation. It is the basic principle of EU policy which makes the EU visible to local citizen and thus makes a major contribution to a "Europe close to its citizens". The place-based policy approach should be better appreciated and relevant for other EU policies as well. Whilst not easy to carry out, it would be a coherent approach.

"Simplification":

The EU Commission has proposed a comprehensive and promising reform package on simplification, based on well-founded analyses, stakeholder consultations and High-level Group recommendations. These proposals are predominantly positive for Germany, such as the strengthening of differentiation and proportionality. From an expert's opinion, however, it is recommended to evaluate the systemic impact of these reform measures, totalling on 80, and to run a pre-test on central measures at an early stage to determine their implementability involving central stakeholders.

"Flexibility of operational programmes":

Operational programmes should be more flexible whilst maintaining their multi-annual principles to address future structural challenges (in contrast to short-term requirements) with a multi-annual strategy and meet associated European objectives. Reprogramming of operational programmes during the programming period should be accompanied by less bureaucracy. Simultaneously, programming should cover the whole period in order to strengthen the strategic approach and to respect the multiannual principle. Budgetary flexibility through the transfer of ESI Funds to centrally managed programmes must be voluntary to counteract further centralisation of the EU budget and thus strengthen local responsibility for the implementation of measures.

"Thematic concentration":

Since the EU Commission's proposals do not formulate any goals to replace the Europe 2020 Strategy, Germany should advocate a (new) strategic framework for EU policies from 2021 and a clear mission for future Cohesion Policy. EU Structural Policy post-2020 in Germany requires differentiated funding possibilities for a variety of Structural Policy issues. EU Structural Policy in Germany should incorporate the thematic priorities of EU Cohesion Policy and allow all regions in Europe and in Germany to benefit, taking account of regional starting conditions and opportunities in a place-based strategy.

"Conditionalities":

The EU Commission's proposals to reduce and focus on ex-ante conditionality (now: "enabling conditions") are to be welcomed; they have proven their worth as levers for reforms and for an efficient and strategic use of resources. It is also to be welcomed that the basic prerequisites are less prescriptive and deal more intensively with questions of effective governance rather than small-scale auditing requirements (e.g. SWOT analysis). Regarding the use of macroeconomic conditionalities, the inherent conflict between levels of action remains (i.e. how much influence can regions have on macroeconomic fields of action). It is therefore advisable to focus the areas of application.

"European semester and country-specific recommendations":

In their current form, Country-Specific Recommendations (CSRs) provided through the European Semester are largely inappropriate for the German Länder in context of Cohesion Policy and do not achieve their objectives. The Commission proposal to take account of CSRs at two specific points in time (programming; mid-term review) should only be approved if they provide structurally relevant and regionalised recommendations at programme level. To this end, the EU Commission should submit concrete proposals for the design of country specific recommendations and associated analyses at an early stage. The Reform Support Programme should define and secure the areas of intervention relevant to Germany at an early stage. In addition, the programme's mandate should be clearly limited and strict adherence to the partnership principle should be ensured.

"Use of innovative financial instruments":

Innovative financial instruments should complement grant-based funding and be used in segments with a proven sub-optimal investment situation and complementarity to EU Cohesion Policy after 2020 in Germany. A minimum quota should be rejected. Efforts should be made to ensure that InvestEU does not compete with the financial instruments used in the ERDF in order to fully exploit the advantages of both funding areas.

"European added value":

In the absence of overarching policy strategies (no Europe 2020 successor), the formulation of a European added value for the EU budget is a necessity in order to structure and legitimise it. The derivation of a European added value of EU Cohesion Policy should follow a few principles: subsidiarity, European dimension of objectives, regional impacts focusing on defined European priorities, strengthening experimental approaches in the implementation of operational programmes. It must meet criteria that are both measurable and verifiable and at the same time simple. Their

application should be ex-ante and ex-post and subject to appropriate evaluations at the level of the EU Regulation and the national strategies (partnership agreements).

In summary, it can be said: Cohesion Policy is more than just influencing the convergence of incomes in different regions. Rather, this policy is aimed at generating intelligent, sustainable and inclusive growth in all regions. It is a territorial development policy which, in the form of a strategy for intelligent specialisation, generates growth, pursues European and national objectives simultaneously and generates visibility for the EU amongst its citizens. This is how the European added value can be understood in the effects of Cohesion Policy. Future Structural Policy should be oriented in this direction. Against this background, it would appear to be in the interests of the European objectives not to reduce the budgets for Cohesion Policy and in particular Structural Funds but, conversely, to consider strengthening them. Germany should also advocate a (new) strategic framework for all EU policies from 2021 onwards to avoid a construction error in the future EU budget.

1 Einleitung

1.1 Hintergrund und Ziel der Studie

Die **Kohäsionspolitik** der Europäischen Union spielt für die Regionalentwicklung der deutschen Länder eine wichtige Rolle. Sie trägt dazu bei, die **wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Ungleichgewichte** zwischen den Regionen zu verringern. Zudem soll sie seit 2007 verstärkt zu Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung in den Regionen der EU beitragen (Europa-2020-Strategie). Auf europäischer und nationaler Ebene wird die Diskussion über die Zukunft der EU-Kohäsionspolitik zunehmend intensiver geführt. Veränderungen in der Ausrichtung der EU-Kohäsionspolitik haben direkte Auswirkungen auf das System der regionalen Strukturpolitik in Deutschland. Daher ist es wichtig, eine **Bilanz des Mitteleinsatzes** zu ziehen und **Optionen für die künftige Weiterentwicklung** der Kohäsionspolitik nach 2020 aufzuzeigen.

Diese Studie soll für die Debatte zur Zukunft der Strukturpolitik, die mit der Vorlage des Entwurfes für einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) am 02. Mai 2018 und der Vorschläge für ein Legislativpaket für die Kohäsionspolitik am 29. Mai 2018 durch die EU-Kommission in eine neue intensive Phase eingetreten ist, die notwendigen Informationen und Einschätzungen zur **Wirksamkeit der EU-Kohäsionspolitik - insbesondere des EFRE** - liefern. Das unter Federführung des BMWi im letzten Jahr zusammengeführte **Chapeau zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020** aus Sicht des Bundes und der Länder muss im Laufe der Debatte noch **konkretisiert und argumentativ untermauert** werden.

Für diesen Prozess sind **wissenschaftliche Bewertungen und Schlussfolgerungen bzw. Empfehlungen unverzichtbar**. Gleichzeitig verändert sich die **bundesdeutsche Strukturpolitik** mit dem Auslaufen des Solidarpaktes. Hier ist z.B. die GRW zu nennen, aber auch die veränderte Ausrichtung der Förderung durch das BMBF, die den Förderansatz „Unternehmen Region“ z.B. auf Westdeutschland überträgt. Hieraus ergeben sich **veränderte Rahmenbedingungen**, die die künftigen strukturpolitischen Ansätze und Handlungsoptionen beeinflussen. Mit den Vorschlägen für den Mittelfristigen Finanzrahmen und für die Neugestaltung der Kohäsionspolitik durch die EU-Kommission öffnet sich die **Phase der intensiven Reformdiskussionen**, wie nachfolgende Abbildung 1 illustriert. Innerhalb von nur ca. neun Monaten nach Vorlage des MFR muss die neue Regulierung Regulation erarbeitet, abgestimmt und vom Europäischen Parlament verabschiedet werden, da für März 2019 die Neuwahl des EP ansteht. Gelingt dies nicht, droht die EU keinen Haushalt und keinen angemessenen regulativen Rahmen für die nächste Förderperiode zu haben.

In dieses Zeitfenster hinein wirkt zusätzlich der **Brexit**, denn nach Plan müssten im Herbst 2018 das Europäische Parlament und das britische Parlament über den Austrittsdeal beraten und abstimmen. Ab März 2019 scheidet das Vereinigte Königreich dann endgültig aus der EU aus, hat aber seine Zahlungen für die Jahre 2019 und 2020 noch zugesagt.

Abbildung 1: Zeitfenster für die Erarbeitung der neuen ESIF-Regulierung



Quelle: Prognos AG (2018).

Die Studie hat vor diesem Hintergrund die **Aufgabe**, die Effizienz und die Wirksamkeit des Einsatzes der EU-Strukturfonds - insbesondere des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) - in Deutschland in der vergangenen (2007-2013) und in der laufenden (2014-2020) Förderperiode zu untersuchen und daraus die entsprechenden Anforderungen und Handlungsoptionen für den Einsatz der EU-Strukturpolitik nach 2020 in Deutschland abzuleiten. Ferner soll die Studie die Wirksamkeit und die Effizienz der abgeschlossenen und laufenden Förderung wissenschaftlich fundiert festigen und gleichzeitig einen substanziellen Beitrag zur deutschen Position für die Verhandlungen zur künftigen EU-Strukturpolitik leisten.

1.2 Methodische Vorgehensweise in der Studie

Zunächst nimmt die Studie eine **Analyse des Ist-Zustandes** der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Entwicklung in den deutschen Ländern und eine **Beschreibung bzw. Prognose der spezifischen strukturpolitischen Problemlagen** vor. Basis sind vor allem vorhandene Studien. Die empirische Arbeit besteht darin, einige strukturelle und förderpolitische Kerndaten fokussiert auszuwerten und durch qualitative Einschätzungen aus bereits vorhandenen Berichten und Studien im Sinne einer Metaanalyse zu ergänzen. Um die **Ausgangsbasis** für die gewünschten wissenschaftlichen Bewertungen und Schlussfolgerungen zu legen, untersucht die Studie die **Wirksamkeit und die Effizienz des Einsatzes der EU-Strukturfonds - insbesondere des EFRE** - in Deutschland und leitet daraus die entsprechenden Anforderungen und Handlungsoptionen für den Einsatz der EU-Strukturpolitik nach 2020 ab.

Neben der so ermittelten Effizienz und Wirksamkeit steht die Beantwortung weiterer **substanzieller Fragen im Mittelpunkt der Studie**, von denen wir die folgenden herausgreifen möchten. Ein sehr wichtiger Aspekt für die Bewertung der Wirksamkeit der deutschen Strukturpolitik ist die Frage nach der Erreichung des „**Europäischen Mehrwertes**“. Auf europäischer Ebene besteht weitestgehend Einigkeit darüber, dass die Ausgaben der EU zukünftig konsequenter auf die Erzielung eines Europäischen Mehrwertes ausgerichtet werden sollen. Ausgaben im Mehrjährigen Finanzrahmen sollen künftig den EU-Mehrwert maximieren. Da jedoch bislang eine einheitliche Definition des Begriffs fehlt, herrscht in der Praxis eine hohe Unsicherheit darüber, wie der Europäische Mehrwert erreicht werden kann. Das Reflexionspapier von Haushaltskommissar Oettinger benennt zwar einige Kriterien, ist aber noch nicht präzise genug formuliert.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die sich aus dem Europäischen Mehrwert ergebenden Prioritäten der künftigen Kohäsionspolitik mit den Prioritäten und Strukturen der deutschen Strukturpolitik abzugleichen. Vergleicht man eine scharfe Abgrenzung des Europäischen Mehrwertes mit der Ausrichtung aktueller operationeller Programme, so zeichnen sich einige Herausforderungen ab, z.B. Maßnahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung, der Tourismusförderung, ggf. auch der niedrigschwelligen Innovationsförderung. Das Gutachten beschäftigt sich mit der Frage, worin der „Europäische Mehrwert“ besteht und wie mit der EU-Strukturpolitik ein solcher generiert werden kann.

Eine weitere sehr wichtige Frage ist, welchen **Nutzen das in der Kohäsionspolitik praktizierte Mehrebenensystem** erbringt. Die deutsche Struktur folgt klar dem Subsidiaritätsprinzip und setzt die Programme dezentral in geteilter Mittelverwaltung um. Demgegenüber stehen Überlegungen für eine andere, zentralere Form des Managements der Kohäsionspolitik, wie z.B. eine zentrale europaweite Mittelverwaltung und Projektauswahl nach dem Muster des Europäischen Rahmenprogramms für Forschung und Innovation (Horizont 2020 bzw. FP9), COSME oder des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI). Bezüglich dieser Frage geht es darum, die unterschiedlichen Ansätze strukturbildender oder konjunkturbezogener bzw. zyklischer oder antizyklischer Wirkungsweisen gegenüberzustellen, die Vor- und Nachteile ihres Einsatzes abzuwägen sowie Argumente für die dezentrale Umsetzung zu identifizieren.

Die im Lichte der politischen Diskussionsstränge oben genannten zentralen Grundsatzfragen der Ausgestaltung der künftigen EU-Programme berühren in direkter Weise die **Anliegen eines kohärenteren Zusammenspiels der EU-Interventionen** und die bessere Passfähigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme von zentral bzw. dezentral verwalteten Programmen. Eine bessere Interaktion der EU-Instrumente und eine effektivere Abgrenzung zur Förderpolitik des Bundes und der Länder könnte einen wesentlichen Beitrag zur Maximierung des Europäischen Mehrwertes, der stärkeren Wirkungsorientierung der EU-Interventionen, der Funktionsweise des Mehrebenensystems und der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips leisten. Die Studie ordnet den EFRE in das Spektrum der Förderpolitik auf der europäischen Ebene ein und betrachtet das bessere Zusammenspiel mit unterschiedlichen Programmen.

1.3 Eingrenzung der in der Studie betrachteten EU-Förderung

Die Europäische Union fördert in allen 28 EU-Staaten **Programme** und Projekte, beispielsweise für die Regional- und Stadtentwicklung, Beschäftigung und soziale Eingliederung, Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, Meeres- und Fischereipolitik und Forschung und Innovation.¹ Die in dieser Studie betrachteten **Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF)**

1 Die Angaben in diesem Kapitel sind entnommen aus: [https://ec.europa.eu/germany/eu-funding/grants_de, zuletzt abgerufen am 13.04.2018].

werden partnerschaftlich mit nationalen und regionalen Behörden verwaltet. Deutschland erhält zwischen 2014 und 2020 insgesamt 27,93 Mrd. Euro² aus den folgenden vier Fonds:

- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) – regionale und städtische Entwicklung
- Europäischer Sozialfonds (ESF) – soziale Eingliederung und gute Verwaltungsführung
- Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)
- Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)

Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds werden in Deutschland durch

- 15 Programme des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)
- 15 Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF)
- ein nationales Programm des Europäischen Sozialfonds (ESF)
- ein Multi-Fonds Programm vom EFRE und ESF in Niedersachsen
- 14 Entwicklungsprogramme für den Ländlichen Raum (ELER)
- ein nationales Programm für den Europäischen Meeres- und Fischereifonds umgesetzt.

Diese Studie setzt den Fokus auftragsgemäß auf den EFRE und berücksichtigt in Einzelfällen auch den ESF.

Abbildung 2: Übersicht über die Arbeitspakete der Studie



Quelle: Prognos AG (2018).

² EU-KOM (2018), Europäische Struktur- und Investitionsfonds, offene Datenplattform zur Kohäsionspolitik, [<https://cohesion-data.ec.europa.eu/funds>, zuletzt abgerufen am 12.09.2018].

2 Strukturpolitische Problemlagen in der Bundesrepublik Deutschland zur Halbzeit der aktuellen Förderperiode

2.1 Analyse des Ist-Zustandes der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Entwicklung in Deutschland

Die Existenz und das Ausmaß von **strukturpolitischen Problemlagen und Entwicklungsbedürfnissen Deutschlands** und der Bundesländer ist eine wesentliche Voraussetzung, um die Ziele der Kohäsions- und Strukturpolitik und die Interventionen der ESI-Fonds-Förderung in Deutschland zu begründen. Die Problemlagen und Entwicklungsbedürfnisse lassen sich zum einen vor dem Hintergrund nationaler und regionaler Disparitäten bestimmen. Zum anderen lassen sich die Entwicklungsbedürfnisse allerdings auch vor dem Hintergrund von **Entwicklungspotenzialen** Deutschlands und der Bundesländer ableiten. Mit der Europa 2020 Strategie wurden von der Europäischen Union explizit wachstumspolitische Zielsetzungen in die Begründung der Kohäsionspolitik aufgenommen. Die **wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung in Deutschland** zur Mitte der aktuellen Förderperiode wird deshalb vor dem Hintergrund der nationalen und regionalen Disparitäten und der Wachstumspotenziale mit Blick auf die thematischen Ziele und die Interventionen der ESI-Fonds, insbesondere des EFRE, analysiert. Die Analyse des Ist-Zustandes der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Entwicklung wird anhand von sozioökonomischen Indikatoren vorgenommen und dargestellt. Dabei geht diese Analyse auch auf neue Problemlagen und Herausforderungen ein, die in der Partnerschaftvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission sowie im Strategischen Fortschrittsbericht noch nicht enthalten waren. Die aufgeführten Problemlagen und Herausforderungen sind für die Entwicklung Deutschlands und der Bundesländer relevant und persistent.

2.1.1 Allgemeine wirtschaftliche Entwicklung

Die deutsche Volkswirtschaft befindet sich derzeit in einer **günstigen konjunkturellen Lage**. Die Prognosen zur künftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung deuten an, dass sich der **Wachstumspfad** der letzten Jahre weiter fortsetzen wird. So wird geschätzt, dass das Bruttoinlandsprodukt (im folgenden BIP) im Jahr 2018 um 2,2 %, im Jahr 2019 um etwa 2% zunehmen wird.³ Das kontinuierliche Wirtschaftswachstum wird mit einer **hohen Beschäftigungsdynamik** und einer Reduzierung der Arbeitslosigkeit einhergehen. Die Arbeitslosenquote wird auf ein Niveau zwischen 4,8 und 5,1 % im Jahr 2019 zurückgehen. Während die **Arbeitslosigkeit** hierzulande deutlich unter dem EU-28-Durchschnitt von 7 % liegt, fällt das Wirtschaftswachstum in Deutschland für den Zeitraum 2017-2019 nicht höher aus, als im europäischen Vergleich.⁴ In Bezug auf die **Staatsverschuldung** wird ein Rückgang auf unter 60 % für das nächste Jahr erwartet. Damit würde Deutschland zum ersten Mal seit den 1990er Jahren wieder die Schuldengrenze von Maastricht erfüllen. Andere volkswirtschaftliche Kennziffern, wie niedrige **Investitionsquoten**⁵ oder eine gering wachsende **Arbeitsproduktivität** in einigen Bundesländern deuten jedoch darauf hin, dass die jetzige positive Lage nicht von Dauer sein könnte. Nachhol- und Aufholbedarf besteht im Vergleich zu anderen europäischen Ländern in Bereichen wie der Modernisierung der

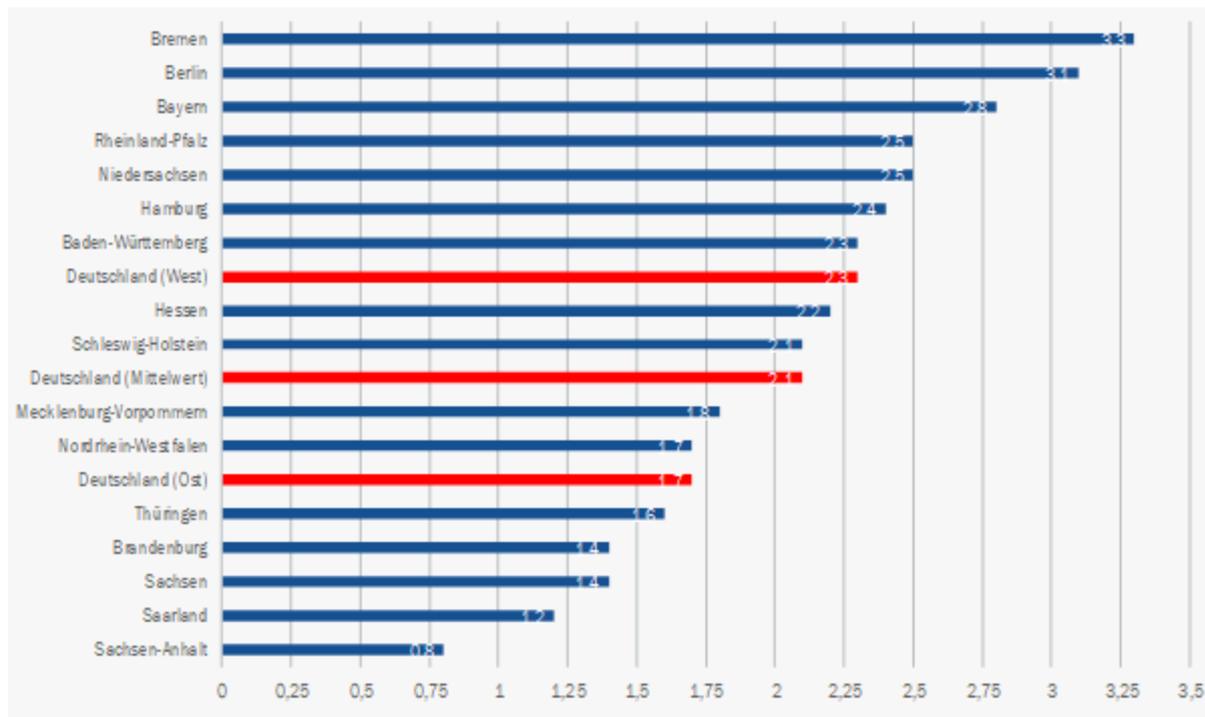
3 Bofinger, Schnabel, Schmidt, Wieland, Feld. (2018). Konjunkturprognose März 2018, Wiesbaden.

4 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018). Deutsche Wirtschaft im Boom – Luft wird dünner, DIW Berlin.

5 Bei den durchschnittlichen Investitionsquoten in den deutschen Bundesländern ist eine relativ große Varianz vorhanden. Während Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen oder Hessen eine Investitionsquote von weniger als 18 % hatten, investierte Bayern mehr als 22 %. Vgl. Statistische Ämter der Länder (2018), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Gesamtwirtschaftliche Ergebnisse im Bundesländervergleich.

Transport- und Verkehrsinfrastruktur oder in der Digitalisierung. Daher sind, um zukünftige Engpässe bei den gesamtwirtschaftlichen Produktionsfaktoren zu vermeiden - insbesondere ist hier an den drohenden Fachkräftemangel zu erinnern - strukturpolitische Lösungsansätze und weitere politische Anstrengungen erforderlich.

Abbildung 3: Reales Wirtschaftswachstum in den Bundesländern in 2017 (in % des preisbereinigten BIP zum Vorjahr)



Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Statistische Ämter der Länder (2018), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Gesamtwirtschaftliche Ergebnisse im Bundesländervergleich.

Wie Abbildung 3 verdeutlicht, betrug der gesamtdeutsche Anstieg des BIP im vergangenen Jahr 2,1 %. Die Stadtstaaten Bremen und Berlin erzielten mit 3,3 bzw. 3,1 % die höchsten Wachstumsraten im Ländervergleich, gefolgt von Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Sieben Bundesländer wiesen eine unterdurchschnittliche Wachstumsperformanz unter dem gesamtdeutschen Mittelwert auf. Dazu zählen Nordrhein-Westfalen, das Saarland und - abgesehen von Berlin - alle ostdeutschen Bundesländer. Sachsen-Anhalt, das nur ein geringfügiges Wachstum von 0,8 % im letzten Jahr aufwies, bildet das Schlusslicht in der Gruppe der Bundesländer. Auch **auf subnationaler Ebene** bei den Landkreisen und Kommunen sind regionale Differenzen in der Wirtschaftskraft und sozioökonomischen Strukturen zu beobachten. In der innerdeutschen Betrachtung erscheinen bei manchen sozioökonomischen Indikatoren **signifikante regionale Disparitäten**, die über natürliche Differenzen oder den traditionellen Ost-West-Vergleich weit hinausgehen und hinter nationalen Durchschnittswerten oftmals nicht zum Vorschein kommen.⁶ Laut Angaben der OECD sind hierzulande die **ökonomischen Unterschiede** zwischen den reichsten und den

⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), Jahreswirtschaftsbericht 2018, Wirtschaftlich gestärkt in die Zukunft, Berlin, S. 11.

ärmsten Regionen, ähnlich wie in Großbritannien und Italien, mit am größten in Europa.⁷ So haben die zehn reichsten Kreise und Städte in Deutschland ein durchschnittliches BIP-Pro-Kopf von etwa 106.000 Euro, währenddessen das der zehn ärmsten Kreise bei circa 46.230 Euro liegt.⁸ Das durchschnittliche BIP-Pro-Kopf der zehn ärmsten Kommunen beträgt mit 43 % daher weniger als die Hälfte des BIP-Pro-Kopf der zehn wohlhabendsten Kommunen Deutschlands. Der bundesweite Durchschnitt des BIP-Pro-Kopf lag im Jahr 2013 bei 66.450 Euro, wobei der westdeutsche Durchschnitt 68.900 Euro und der ostdeutsche 54.410 Euro ausmachten. Jedoch haben einige Kreise in Westdeutschland, beispielsweise in der Südwestpfalz, ein ähnliches geringes BIP-Pro-Kopf wie ostdeutsche Regionen.⁹

Auf welche Ursachen kann diese regionale Divergenz zurückgeführt werden? Die Ökonomen Jens Südekum, Wolfgang Dauth und Sebastian Findeisen sprechen in diesem Zusammenhang von **Globalisierungsgewinnern und -verlierern**. Anhand einer Analyse des regionalen Beschäftigungswachstums in 325 westdeutschen Landkreisen und kreisfreien Städten zeichnen die Volkswirte ein Bild der regionalen Konzentration des Industrie- und Dienstleistungssektors. Die Regionen mit einem hohen Anteil exportorientierter Branchen wie Vechta, Freising, München oder Eichstätt konnten am meisten von der Globalisierung und neuen Absatzmärkten profitieren. Jedoch treibe die internationale Vernetzung der deutschen Wirtschaft „**Gewinner- und Verliererregionen**“ immer weiter auseinander, wodurch für einige Gebiete ein drastischer Rückgang, vor allem bei der industriellen Beschäftigung, feststellbar sei. So hätten beispielsweise Leverkusen und Wuppertal, Ruhrgebietsstädte wie Duisburg, Gelsenkirchen und Herne oder die Region Südwestpfalz mehr als ein Drittel der Beschäftigten zwischen 1978 und 2014 verloren.¹⁰ Die wachsende regionale Spaltung findet sich auch in der Einkommensentwicklung wieder. Zwar ist das durchschnittliche Realeinkommen in Deutschland um 12 % zwischen 1991 und 2014 gestiegen. Jedoch konnten hohe Einkommensgruppen und gut ausgebildete Personen, die im Exportsektor tätig sind, stärker von der Globalisierung profitieren, als Bezieher mittlerer und unterer Einkommen. Während die Erstgenannten einen Anstieg ihrer Realeinkommen um bis zu 26 % verzeichnen konnten, wuchsen mittlere Einkommen nur um 8 %. Untere Einkommensgruppen mussten sogar einen Rückgang ihrer Kaufkraft registrieren. In Relation zum Referenzjahr 1990 zeigt sich, dass etwa 60 % der Haushalte von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung profitiert haben, während die übrigen 40 % heute sogar ein niedrigeres Realeinkommen zur Verfügung haben als in den 1990er Jahren.¹¹

Feststellungen:

- Drohende Engpässe bei gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten (Fachkräftemangel, fallender Kapitalstock und stagnierende Arbeitsproduktivität) machen mehr Investitionen in (berufliche) Bildung, FuE, (digitale) Infrastruktur u.a. erforderlich.

7 OECD (2016), Regions at a Glance, Paris und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017), Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2017, Berlin. Beispielsweise sind die regionalen Unterschiede in den Arbeitslosenquoten in Deutschland größer als in vergleichbaren EU-Staaten wie in Frankreich oder in dem Vereinigten Königreich. BMWi (2017), Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2017.

8 Zu den zehn reichsten Städten und Kreisen gehören Ingolstadt, Wolfsburg, München (Land), Ludwigshafen am Rhein, Spree-Neiße, Heilbronn (Land), Frankfurt am Main, Main-Taunus-Kreis, München, Stuttgart. Die zehn ärmsten Kommunen Deutschlands sind Suhl, Havelland, Gera, Erzgebirgskreis, Altenburger Land, Eisenach, Vorpommern-Greifswald, Vorpommern-Rügen, Bautzen, Delmenhorst.

9 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), Lebenslagen in Deutschland, Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.

10 Südekum, Dauth, Findeisen (2017), Verlierer(-regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun? Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (97, 1), S. 1-8.

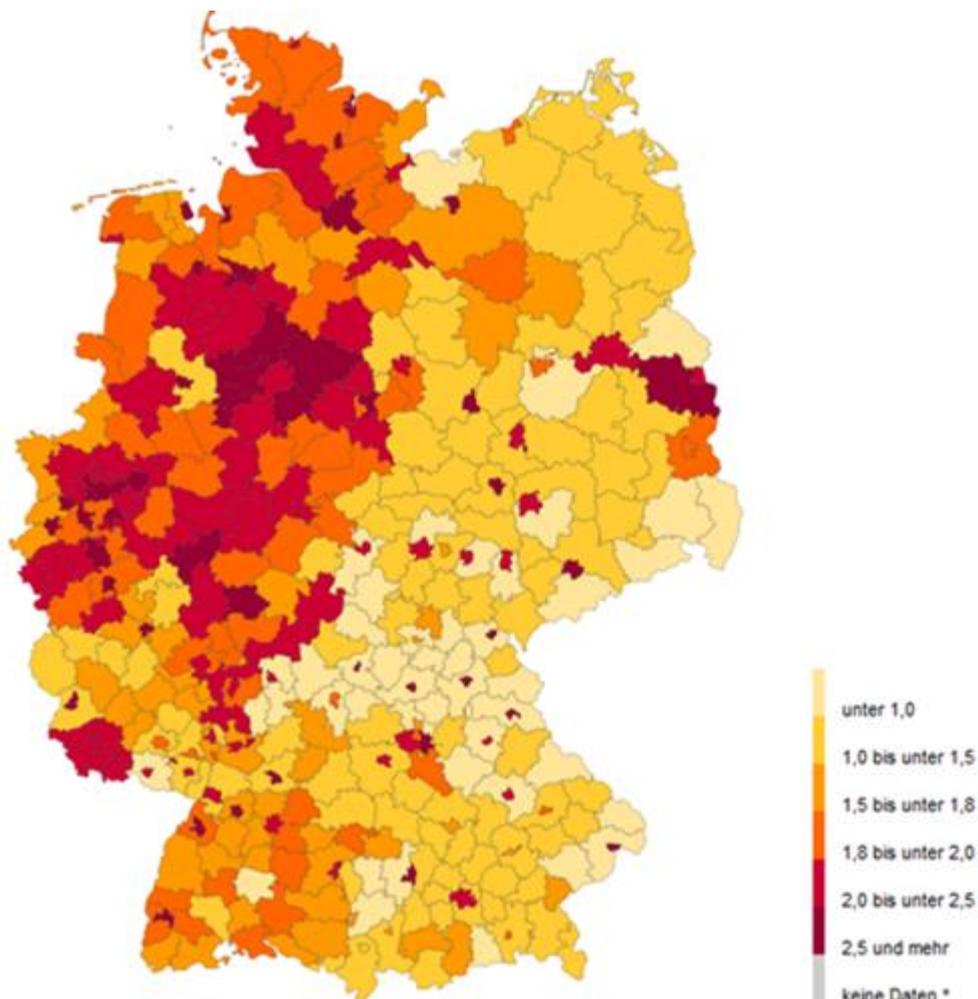
11 Grabka, Goebel (2017), Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit, DIW Wochenbericht (4), Berlin, S. 71-82.

- Digitalisierung und demographische Entwicklung stellen Herausforderungen für die Steigerung der Arbeitsproduktivität dar.
- Die von Strukturwandel und Globalisierung besonders betroffenen Regionen machen intelligentes Wachstum fördernde Formen der Regionalpolitik notwendig.

2.1.2 Demografische Entwicklung und Zuwanderung

Im Jahr 2017 lebten in Deutschland laut amtlicher Statistik circa 82,6 Millionen Menschen. Im Vergleich zu 2015 hatte Deutschland damit 420.000 Einwohner mehr. Das **Bevölkerungswachstum** der letzten Jahre – Deutschlands Einwohnerzahl ist seit 2012 um etwa 2 Millionen Menschen gestiegen – setzt sich damit fort. Der Anstieg der Bevölkerung ist größtenteils auf die **Migration und Zuwanderung** infolge der Flüchtlingskrise 2014/2015 zurückzuführen. So wuchs die Bevölkerung im Land zwischen 2014 und 2016 um circa 1,3 Millionen Menschen.

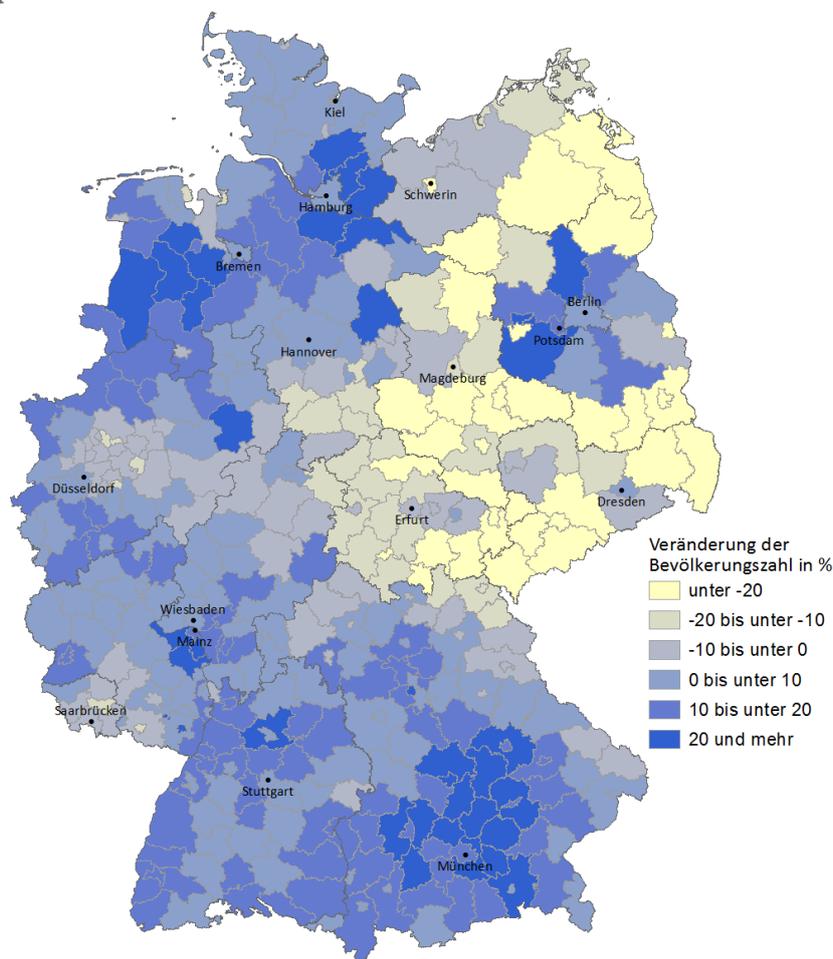
Abbildung 4: Anteil der schutzsuchenden Bevölkerung an der gesamten Bevölkerung in % (Stichtag: 31.12.2016)



Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Statistisches Bundesamt.

Der **Ost-West-Unterschied** beim Anteil ausländischer Menschen an der Gesamtbevölkerung in Deutschland ist erheblich. Mit ca. 12 % lag der Ausländeranteil im Jahr 2015 in Westdeutschland rund dreimal so hoch wie in Ostdeutschland mit 4%. In ländlichen Räumen ist der Anteil ausländischer Personen niedriger als in den Städten. Auf der obigen Karte (Abbildung 4) ist der **Anteil der schutzsuchenden Bevölkerung**¹² in Relation zur gesamten Bevölkerung dargestellt. Der Anteil der schutzsuchenden Menschen an der Gesamtbevölkerung lag im Jahr 2016 deutschlandweit bei 1,9 %, wobei deutlich mehr schutzsuchende Personen in den nordwestlichen Landesteilen leben, als im Osten oder Süden der Republik. Außerdem lässt feststellen, dass die Anteile in dünn besiedelten Gebieten und in Gebieten, in denen Aufnahmezentren angesiedelt, z. B. in der kreisfreien Stadt Schweinfurt, relativ hoch sind. In Schweinfurt ist der Anteil der Schutzsuchenden an der Gesamtbevölkerung mit 13 % am höchsten. In allen anderen Kreisen liegt der Anteil unter 5 %, in 54 von insgesamt 401 Kreisen unter 1,1 %.

Abbildung 5: Bevölkerungsentwicklung in Kreisen von 1990 bis 2015 in Deutschland



¹² Der Begriff des „Schutzsuchenden“ umfasst Ausländerinnen und Ausländer, die sich unter Berufung auf humanitäre Gründe in Deutschland aufhalten. Dazu zählen jeweils Schutzsuchende mit offenem, anerkanntem oder abgelehntem Schutzstatus. Begriffe wie Flüchtlinge, Asylbewerber oder Asylberechtigte werden oftmals als Synonyme für geflüchtete Menschen genutzt, beschreiben aber im Ausländer- und Asylrecht jeweils nur eine spezifische Teilmenge der Schutzsuchenden.

Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Statistisches Bundesamt und Demografieportal des Bundes und der Länder.¹³

Betrachtet man die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland in der längeren Zeitperiode zwischen 1990 und 2015 so zeigt sich, dass die Bevölkerung um 3 % gewachsen ist. Allerdings sind sehr große **regionale Unterschiede** festzustellen. Die Mehrheit der deutschen Kreise erlebte einen Bevölkerungszuwachs. Dabei handelt es sich überwiegend um wirtschaftsstarke Regionen, die von Zuzügen aus dem In- und Ausland profitierten. Aber auch andere Faktoren wie die vergleichsweise hohe Geburtenrate in Teilen Nordwestdeutschlands haben die regionale Bevölkerungsentwicklung beeinflusst. Das stärkste Wachstum wies mit 41 % der bayerische Landkreis Erding auf. Einen besonders starken Bevölkerungsrückgang bis hin zu minus 36 % im Maximum verzeichnen hingegen die meisten ostdeutschen Regionen. Drei Entwicklungen sind dafür verantwortlich: Erstens die **langjährige Ost-West-Wanderung**, von der viele westdeutsche Regionen profitiert haben. Sie hat jüngst allerdings an Bedeutung verloren, da der Wanderungssaldo in den letzten Jahren ausgeglichen war. Zweitens die **anhaltende Land-Stadt-Wanderung**, die zunehmend innerhalb von Ostdeutschland stattfindet (beispielsweise Bevölkerungsgewinne im Umland von Berlin während der 1990er Jahre). Drittens der starke **Geburteneinbruch nach 1990**, der mit einem deutlichen Rückgang der Zahl Neugeborener einherging. In Westdeutschland sind es ebenfalls vor allem strukturschwache Gebiete, die seit 1990 Einwohner verloren haben. Dabei handelt es sich einerseits um abseits von wirtschaftsstarken Zentren gelegene ländliche Regionen, zum Beispiel im Norden von Hessen und im Süden von Niedersachsen. Andererseits schrumpfte die Bevölkerung auch in vom wirtschaftlichen Strukturwandel betroffenen Regionen wie dem Ruhrgebiet oder Saarland.

In der innerdeutschen Betrachtung leiden vor allem die **neuen Bundesländer** unter einem **Rückgang der Erwerbspersonen**. Im Mittel ist die Anzahl dieser zwischen 2008 und 2016 um 6,2 % gesunken. Einzig Berlin hat Zuwächse (5,9 %) zu verzeichnen; in den verbleibenden neuen Bundesländern liegt der Rückgang zwischen 5,5 % (Brandenburg) und 11,4 % (Sachsen-Anhalt). Unter den alten Bundesländern hat Schleswig-Holstein mit 1,0 % Zuwachs den geringsten Anstieg der Erwerbspersonen auszuweisen. Auch in der Betrachtung der innerdeutschen Wanderungssaldi verlieren die neuen Bundesländer. Beläuft sich der Überschuss im Jahr 2016 nach Zu- und Abwanderung in den alten Bundesländern im Mittel auf 82.262 Personen, beträgt er in den neuen Bundesländern nur 15.835 Personen. Eine verbesserte Nutzung des Erwerbspersonenpotenzials in der Bundesrepublik im Allgemeinen, mit einem besonderen Fokus auf die neuen Bundesländer und die strukturschwachen Regionen der alten Bundesländer, erscheint angezeigt.

Betrachtet man die erwartete künftige Bevölkerungsentwicklung, so wird Ostdeutschland (ohne Berlin) deutlich stärker unter dem **demographischen Wandel** leiden als Westdeutschland. Während der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter signifikant zurückgehen wird (auf etwa 52 %), wird der Anteil der Menschen über 65 Jahre bis zum Jahr 2030 beträchtlich ansteigen. Es wird geschätzt, dass in den anderen Gebieten Deutschlands ein vergleichbares Niveau von über 30 % bei den über 65-jährigen erst um das Jahr 2060 – also 30 Jahre später – erreicht wird. Damit geht der Prozess des demografischen Wandels in Ostdeutschland deutlich schneller als im Westen vonstatten.¹⁴ Mit einer **Geburtenrate** von 1,59 Kindern je Frau befindet sich Deutschland nur marginal unter dem europäischen Durchschnitt (1,60). So werden in Deutschland zwar mehr Kinder geboren, als etwa in Italien, Spanien oder Polen, jedoch signifikant weniger als etwa in Frankreich, wo die Geburtenrate mit 1,92 Kindern je Frau europaweit am höchsten ist. Ein Vergleich mit den zurückliegenden Jahren macht indes Hoffnung, wird in der Bundesrepublik doch

¹³ Statistisches Bundesamt und Demografieportal des Bundes und der Länder [https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Bevoelkerungswachstum_Kreise_ab1990.html], zuletzt abgerufen am 12.09.2018].

¹⁴ BMWi (2017), Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2017, Berlin, S. 50.

ein Anstieg der Geburtenrate verzeichnet. Demnach wurden im Jahr 2016 792.000 Babys geboren, was einem Anstieg von 7 % im Vergleich zu 2015 entspricht.¹⁵ Eine innerdeutsche Vergleichsbetrachtung offenbart jedoch wieder erhebliche Unterschiede. Während die Zahl der Geburten in den alten Bundesländern um durchschnittlich 8 % stieg, ist der Zuwachs in den neuen Ländern mit 4 % nur halb so groß.

Auch bei der **Lebenserwartung** zeigen sich spürbare Unterschiede zwischen den Regionen. Im Bundesdurchschnitt liegt sie bei etwa 80,7 Jahren. Obwohl sich gemäß den Zahlen des Statistischen Bundesamts der Abstand zwischen den Bundesländern mit der höchsten und der niedrigsten Lebenserwartung innerhalb von 20 Jahren fast halbiert hat, trennen die Regionen mit der höchsten und niedrigsten Lebenserwartung 8,3 Jahre. So erreichen die Einwohner in Starnberg im Schnitt ein Alter von 81,3 Jahren, während die Lebenserwartung in Pirmasens bei lediglich 73 Jahre im Schnitt liegt. Die rheinland-pfälzische Region liegt damit in etwa auf dem Niveau von Tschechien oder Slowenien. Die Unterschiede in der mittleren Lebenserwartung liegen hierbei jedoch nicht in der Geographie oder räumlichen Lage begründet. Vielmehr zeigen Analysen des Robert-Koch-Instituts, dass ein kausaler Zusammenhang zwischen sozioökonomischen Umweltbedingungen und sozialem Status sowie der Häufigkeit von schweren und tödlichen Krankheiten besteht. So seien in der stark vom Strukturwandel betroffenen Stadt Pirmasens seit den 1970er Jahren 30 % der Arbeitsplätze weggebrochen. Arbeitslosigkeit und eine hohe Armutsgefährdungsquote sind in den Augen der Wissenschaftler somit häufig Ursache für Krankheiten und ein verfrühtes Versterben.

Feststellungen:

- **Ostdeutsche und ländliche Gebiete** sind besonders stark von Abwanderungs- und Alterungsprozessen betroffen.
- Das **Erwerbspersonenpotenzial** wird in den kommenden Jahrzehnten weiter **absinken**. Unter dem Fachkräftemangel werden zuerst strukturschwache Regionen und ländliche Räume deutschlandweit leiden. Vom Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung werden besonders stark die ostdeutschen Bundesländer betroffen sein.
- Es besteht **erheblicher Handlungsbedarf** bei der Integration der Flüchtlinge in Arbeitsmarkt und Gesellschaft

2.1.3 Forschung, Entwicklung, Innovation

In den vergangenen zehn Jahren sind die **Gesamtausgaben** für Forschung und Entwicklung (FuE) **signifikant angestiegen** und haben sich auf 2,93 % des BIP im Jahr 2016 erhöht.¹⁶ In absoluten Zahlen bemessen haben Staat und Wirtschaft im Jahr 2016 mehr als 92 Mrd. Euro für FuE-Aktivitäten aufgewendet. Diese verteilen sich dabei zu zwei Drittel auf den **privaten** und zu einem Drittel auf den **öffentlichen Sektor**. Unternehmen in Deutschland haben etwa 61 Mrd. Euro in die eigene Forschung und Entwicklung investiert.¹⁷ Damit hat das Land das Drei-Prozent-Ziel der europäischen Wachstumsstrategie Europa 2020 praktisch erreicht. Union und SPD haben sich im Koalitionsvertrag auf eine FuE-Quote von 3,5 % des BIP bis zum Jahr 2025 geeinigt. Bei den FuE-

¹⁵ Statistisches Bundesamt (2018), Pressemitteilung: Geburtenanstieg setzte sich 2016 fort, Wiesbaden.

¹⁶ Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018), Bundesbericht Forschung und Innovation 2018, Forschungs- und innovationspolitische Ziele und Maßnahmen, Berlin.

¹⁷ Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2018), Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft, Essen.

Ausgaben ist Deutschland im **europäischen und internationalen Vergleich gut aufgestellt**. Innerhalb Europas liegen lediglich Schweden und Österreich vor der Bundesrepublik.¹⁸ Schweden führt die Statistik mit einem FuE-Anteil von 3,3 % am BIP an. Global betrachtet, schneiden Israel, Südkorea, Japan und Taiwan besser ab als Deutschland, doch gibt die Bundesrepublik mehr für Forschung und Entwicklung aus als beispielsweise die USA. Mit Ausgaben in Höhe von 3,3 % und 4,2 % des BIP engagieren sich Japan und Südkorea hingegen stärker in der Forschung und Entwicklung als Deutschland.

Beteiligung der deutschen Wirtschaft nach Branchen:

Im folgenden Abschnitt wird die Beteiligung der deutschen Wirtschaft an Forschung und Entwicklung nach Branchen und Unternehmensgrößenklassen analysiert.¹⁹ Die Entwicklung und der Erfolg der deutschen Wirtschaft hängen zum Großteil vom Kraftfahrzeugbau und dessen Zulieferern ab. Auch im FuE-Bereich **dominiert der Kraftfahrzeugbau** mit einem Anteil von mehr als einem Drittel an den internen FuE-Aufwendungen. So lag die Steigerungsrate der internen FuE-Aufwendungen bei den Automobilherstellern bei mehr als 9 % und damit weit über den Raten der anderen klassischen Industriebranchen. Eine weitere nennenswerte Steigerungsrate konnte mit mehr als 4 % lediglich der Chemiesektor aufweisen. Die Elektroindustrie verweilt mit einem Plus von 1,1 % auf Vorjahresniveau, während Pharmazie und Maschinenbau Rückgänge zu verbuchen haben. Die hohe Dominanz des Kraftfahrzeugbaus äußert sich in der isolierten Betrachtung. So läge die Steigerungsrate des verarbeitenden Gewerbes in den Jahren 2014 und 2015 bei lediglich 2,2 %, die des gesamten Wirtschaftssektors bei 5,8 %, ließe man den Kraftfahrzeugbau außer Acht.

Feststellungen:

- Die **FuE bei den Unternehmen** in Deutschland ist **zu stark auf bestimmte Branchen konzentriert**, insbesondere auf den Fahrzeugbau und dessen Zulieferer. Diese Konzentration bietet vielfältige Risiken und Herausforderungen.
- Der **strukturpolitische Handlungsbedarf** besteht in der stärkeren Beteiligung anderer Branchen an der FuE-Leistung.

Beteiligung der deutschen Wirtschaft nach Unternehmensgrößen:

Forschung und Entwicklung ist in Deutschland und international eine **Domäne der Großunternehmen**. Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten brachten 2015 mehr als 86 % der internen FuE-Aufwendungen des Wirtschaftssektors auf. Die 100 forschungstärksten Unternehmen deckten insgesamt zwei Drittel der Forschungsaufwendungen ab. Die knapp 70 Unternehmen mit mehr als 10.000 Mitarbeitern sorgten für die Hälfte der FuE-Aufwendungen. Darin sind große Handelskonzerne miteingeschlossen, deren FuE-Quote deutlich unter jener der Industrie lag. Die zehn forschungstärksten Unternehmen in Deutschland sind für ein Drittel der internen Forschungsaufwendungen verantwortlich. Diese Ungleichverteilung lässt den Schluss zu, dass die kleinen und mittleren Unternehmen ihre Innovationspotenziale noch nicht ausgeschöpft haben. Zudem ist Absorptionsfähigkeit der KMU zu berücksichtigen. So gibt es beispielsweise für Sachsen-Anhalt Belege, dass die ansässigen KMU die Grenze für die Ausweitung von FuE-Aktivitäten bereits erreicht hat.²⁰

¹⁸ Außerhalb der Europäischen Union liegt auch die Schweiz vor Deutschland.

¹⁹ Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2017), arendi-Analysen, Essen.

²⁰ Prognos AG, ZEW (2016), Steigerung der FuE-Ausgabenintensität der Unternehmen in Sachsen-Anhalt, Berlin/Mannheim.

Feststellungen:

- Die **FuE bei den Unternehmen** in Deutschland **ist zu stark auf die Großunternehmen konzentriert**. Diese Konzentration bietet vielfältige Risiken und Herausforderungen.
- Der **strukturpolitische Handlungsbedarf** besteht in der Verbreiterung der Innovationsbasis durch eine viel stärkere Beteiligung der KMU an den FuE-Ausgaben in Deutschland.
- Um die **Innovationsbasis** zu verbreitern, die Chance auf radikale Innovationen mit hohem Neuheitsgrad zu vergrößern und bislang unterrepräsentierte Branchen mit hohem Wachstumspotenzial mehr Bedeutung zu geben, sollten die Förder- und Rahmenbedingungen entsprechend angepasst werden.

Vergleich zwischen den Bundesländern und Regionen:

Nur Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen und Bayern erreichen das 3-Prozent-Ziel (vgl. Tabelle 1). Alle anderen Bundesländer liegen teils deutlich unter der EU-Zielvorgabe von 3 % und bleiben gar hinter der deutschen FuE-Quote von 2,93 % zurück.

Tabelle 1: Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Deutschland (alle Sektoren in % des BIP, 2015)

Bundesland	FuE-Ausgaben
Baden-Württemberg	4,9
Berlin	3,5
Niedersachsen	3,4
Bayern	3,2
Hessen	2,8
Sachsen	2,7
Bremen	2,7
Rheinland-Pfalz	2,4
Hamburg	2,2
Thüringen	2,1
Nordrhein-Westfalen	2,0
Mecklenburg-Vorpommern	1,9
Brandenburg	1,7
Saarland	1,5
Schleswig-Holstein	1,5
Sachsen-Anhalt	1,4

Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Eurostat (letzte Aktualisierung, 27. Februar 2018).

Tabelle 2 zeigt die **Top Ten der deutschen FuE-Regionen**. Braunschweig und Stuttgart gehören zu den drei EU-Regionen (NUTS-2-Ebene) mit den höchsten Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Gemessen am regionalen Bruttoinlandsprodukt beliefen sich die Ausgaben in der Region Braunschweig 2015 auf 9,5 %, in Stuttgart auf 6,2 %. Höher waren die Ausgaben im europäischen Regionalvergleich nur in der belgischen Provinz Wallonisch-Brabant. Hier liegt der Anteil bei 6,5 %. Im deutschen Regionalvergleich schneiden die Regionen Koblenz und Weser-Ems besonders schlecht ab. Sie wenden mit 0,71 und 0,94 weniger als 1 % des BIP für FuE-Leistungen auf.

Tabelle 2: Die Top Ten der deutschen NUTS-2-Regionen in Forschung und Entwicklung (Ausgaben für FuE in % des BIP, 2015)

NUTS-2-Region	FuE-Ausgaben
Braunschweig	9,5
Stuttgart	6,2
Karlsruhe	4,5
Tübingen	4,5
Oberbayern	4,4
Dresden	4,0
Berlin	3,5
Mittelfranken	3,8
Rhein Hessen-Pfalz	3,4
Darmstadt	3,1

Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Eurostat.

Von den zehn **forschungsstärksten Regionen Deutschlands** befinden sich drei in Baden-Württemberg, zwei in Bayern und jeweils eine in Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Niedersachsen. Die neuen Bundesländer sind lediglich durch Dresden vertreten, während es hingegen keine nordrhein-westfälische Region in die Top Ten schafft.²¹ Ein verändertes Bild ergibt sich in der Betrachtung des FuE-Personals. Allein in den **Ballungsgebieten** Stuttgart und München sind 19 % des gesamtdeutschen FuE-Personals beschäftigt. Der Anteil der 20 führenden Regionen beläuft sich auf 62 %. Acht der 20 Regionen liegen in Baden-Württemberg und in Bayern. Mit Köln, Aachen, Düsseldorf, Bielefeld und Bonn ist Nordrhein-Westfalen leicht überproportional vertreten. Die neuen Bundesländer sind wiederum nur durch Dresden repräsentiert. Bei den **Patentanmeldungen** belegen Baden-Württemberg (132), Bayern (124), Niedersachsen (47), Hamburg (44) und Nordrhein-Westfalen (40) die vorderen Plätze.²² Im Bundesländervergleich liegt die Patentintensität bei 38 Patentanmeldungen je 100.000 Einwohnern. 11 Bundesländer – alle ostdeutschen sowie Hessen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Bremen – schneiden unterdurchschnittlich ab. Mecklenburg-Vorpommern mit nur 7 Patentanmeldungen im Jahr 2016 bildet das Schlusslicht in der Gruppe.

Tabelle 3: Patentanmeldungen nach Bundesländern in 2017

Bundesland	Anmeldungen in absoluten Zahlen	Anmeldungen in Prozent	Anmeldungen pro 100.000 Einwohner
Bayern	15.482	32,4	120
Baden-Württemberg	14.511	30,4	132
Nordrhein-Westfalen	7.209	15,1	40
Niedersachsen	3.514	7,4	44
Hessen	1.925	4,0	31
Rheinland-Pfalz	917	1,9	23
Hamburg	770	1,6	43
Sachsen	719	1,5	18
Berlin	714	1,5	20
Thüringen	535	1,1	25
Schleswig-Holstein	508	1,1	18
Brandenburg	328	0,7	13

²¹ Eickelpasch (2016), Unternehmen forschen nicht immer dort, wo die öffentliche Forschung stark ist, DIW Wochenbericht (45) Forschung und Entwicklung, S. 1059-1069.

²² Patentanmeldungen je 100.000 Einwohner beim Deutschen Patent- und Markenamt nach Bundesländern.

Saarland	197	0,4	20
Sachsen-Anhalt	186	0,4	8
Mecklenburg-Vorpommern	135	0,3	8
Bremen	129	0,3	19
Insgesamt	47.779	100	58

Quelle: Prognos AG auf Basis von Deutsches Patent- und Markenamt, [<https://www.dpma.de/dpma/veroeffentlichungen/statistiken/patente/index.html>, zuletzt aufgerufen am 02.05.18].

Abschließend kann festgestellt werden, dass das (technologische) **Innovationspotenzial** zwischen den Regionen und Räumen in Deutschland, gemessen sowohl im Bundesländervergleich als auch bei Landkreisen und Städten, **sehr unterschiedlich verteilt** ist. Zwar gibt es auch in innovationsstarken Bundesländern, wie in Bayern, innovationsschwache Landkreise, ebenso wie es in schwächeren Bundesländern innovationsstarke Kreise und Städte gibt, wie zum Beispiel der Raum Jena in Thüringen. Dennoch sind große regionale Disparitäten in der Forschung und Entwicklung sowie der Patentintensität in Deutschland festzustellen. Zwar ist die FuE-Intensität in den ländlichen Regionen stärker gewachsen, als in den urbanen Zentren, so dass ländliche Gebiete ihren Rückstand leicht abbauen konnten. Es besteht aber das Risiko, dass forschungsschwächere Regionen und Standorte im Nord- und Südwesten des Landes und in den neuen Bundesländern, abgesehen von einigen Forschungsclustern wie beispielsweise in Dresden oder in Jena, nicht mit dem Tempo der anderen Schritt halten können.

Quantitative Analysen zeigen zudem räumliche Zusammenhänge zwischen den Standorten industrieller Produktion, öffentlichen Forschungseinrichtungen und der Attrahierung von privatem Forschungs- und Entwicklungskapital. Für die Entwicklung eines wettbewerbsfähigen regionalen Forschungsclusters ist es also wichtig, die Interaktionen zwischen öffentlichen und privaten Forschungszentren auf der einen Seite, die mit dem industriellen Sektor auf der anderen Seite stärker als bisher zu berücksichtigen.²³ Kleinere und mittlere Unternehmen, besonders in den ostdeutschen Bundesländern, verfügen oftmals aufgrund ihrer geringen Größe nicht über die Kapazitäten, um größere und komplexere Forschungsprojekte durchzuführen oder um eigene Forschungsabteilungen zu unterhalten. Wenn aber in Zusammenarbeit mit Hochschulen und öffentlichen Forschungseinrichtungen, Forschungsprojekte durchgeführt werden, bieten sich Synergieeffekte für beide Seiten an.

Feststellungen:

- Die **Innovationskapazitäten** in Deutschland sind sehr **stark regional konzentriert**, insbesondere in Süddeutschland und wenige zusätzliche Standorte (wie z.B. Braunschweig, Dresden, Berlin). Ähnlich wie bei der sektoralen Konzentration, welche mit der regionalen Konzentration in einem engen Zusammenhang steht, liegen auch in der regionalen Konzentration vielfältige Risiken und Herausforderungen, bspw. hinsichtlich der Reduktion regionaler Disparitäten oder auch der strukturellen Abhängigkeit der Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft von wenigen Standorten.
- Der **strukturpolitische Handlungsbedarf** besteht in der spezifischen inhaltlichen Weiterentwicklung und konsequenten Umsetzung der Strategien der intelligenten Spezialisierung. Hierbei gilt es einerseits, die endogenen Innovationspotenziale noch spezifischer zu definieren und mit geeigneten Förderinstrumenten in der Entwicklung zu unterstützen und andererseits neue Impulse für die starken Innovationsstandorte (v.a. die Spitzencluster) zu setzen, um sich andeutenden Lock-in-Effekten entgegen zu wirken.²⁴

²³ Eickelpasch (2016), Unternehmen forschen nicht immer dort, wo die öffentliche Forschung stark ist.

²⁴ Prognos AG, ZEW (2018), Regionale Innovationssysteme in Baden-Württemberg, Bestandsaufnahme und Schlussfolgerungen, Studie im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart/Mannheim.

- Trotz eines bereits bestehenden hohen Niveaus bei **Forschungs- und Entwicklungsausgaben** sind mehr Anstrengungen bei Bildung und Innovationstätigkeit nötig, um Wachstums- oder Kapazitätsgrenzen effektiv begegnen zu können. Insbesondere im Bundesländer- und Regionalvergleich bestehen große strukturpolitische Herausforderungen.

2.1.4 Verbesserung der Barrierefreiheit und Qualität und Nutzung von IKT (Informations- und Kommunikationstechnologien)

Im Zuge der **fortschreitenden Digitalisierung** ist es für den Wirtschaftsstandort Deutschland von entscheidender Bedeutung die **Qualität der digitalen Infrastruktur** weiter zu erhöhen. Für eine weiterhin positiv verlaufende wirtschaftliche Entwicklung ist eine flächendeckende Versorgung mit zukunftsfähigem Breitband erforderlich. Insbesondere für den ländlichen Raum ist eine schnelle Internetverbindung als Ausgleich weiterer infrastruktureller Standortnachteile unerlässlich. Dies gilt vor allem für die **gewerbliche Nutzung des Internets**. Der Breitbandatlas gibt Aufschluss über die Breitbandversorgung von privaten Haushalten und Unternehmen gleichermaßen.

Bei der Verfügbarkeit von schnellem Internet kann eine große regionale Varianz festgestellt werden. Während in vielen Land- und Stadtkreisen im Nordwesten²⁵ sowie im Südosten der Republik²⁶ mehr als 95 % der Haushalte eine Breitbandversorgung größer als ≥ 50 Mbit/s haben, besteht in anderen Landesteilen nach wie vor eine Unterversorgung der privaten Haushalte. In den Landkreisen Anhalt-Bitterfeld, Sömmerda oder Wittenberg verfügen weniger als die Hälfte der Haushalte über eine schnelle Internetverbindung. Im Jerichower Land im Nordosten Sachsen-Anhalts liegt die Quote der Breitbandversorgung gerade einmal bei etwa 28 % (≥ 50 Mbit/s). Auch sind Stadt-Land-Gegensätze in der Breitbandversorgung vorzufinden. In der Stadt Rostock besteht eine Breitbandversorgung von circa 96 %, im Umland von Rostock haben aber nur 40 % schnelles Internet. Ein ähnlich großes Stadt-Land-Gefälle von 47 Prozentpunkten herrscht ferner zwischen der Stadt und dem Landkreis Leipzig.²⁷ Zwischen den Bundesländern besteht ebenfalls eine Varianz in der Breitbandversorgung zwischen 97 und 51 Prozentpunkten (≥ 50 Mbit/s). Erwartungsgemäß liegen die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin vorn. Die niedrigste Versorgung mit Breitband-Infrastruktur findet sich in Sachsen-Anhalt. Im europäischen Vergleich liegt Deutschland bei der Breitbandversorgung weiterhin nur **im europäischen Mittelfeld** und knapp über dem Durchschnitt aller 28 EU-Staaten. 42 % aller Unternehmen in Deutschland mit Zugang zum Internet und mindestens zehn Beschäftigten verfügten im Jahr 2017 über einen schnellen Internetanschluss.²⁸

25 Zu nennen wären zum Beispiel Braunschweig, Flensburg, Kiel, Hamburg Lübeck, Oldenburg, Osnabrück oder Wolfsburg.

26 So in Augsburg, Bayreuth, Erlangen, Kempten (Allgäu), Traunstein, Regensburg, Rosenheim, München.

27 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2017), Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland.

28 Darunter wird ein fester Breitbandanschluss mit einer vertraglich festgelegten Datenübertragungsrate von mindestens 30 Mbit/s verstanden.

Tabelle 4: Verfügbarkeit von Breitband-Internetverbindungen (Breitbandatlas)

	West-Deutschland	Ost-Deutschland	Deutschland	Bundesländer (MIN)	Bundesländer (MAX)
Verfügbarkeit Breitband-Internetverbindung ab 1Mbit/s % der Haushalte	99,86	99,63	99,90	99,2 (MV)	100 (HB, HH, BE, NW)
Verfügbarkeit Breitband-Internetverbindung ab 16 Mbit/s % der Haushalte	92,76	82,88	90,40	74,5 (ST)	99,4 (HH)
Verfügbarkeit Breitband-Internetverbindung ab 50 Mbit/s % der Haushalte	81,83	64,57	76,90	50,9 (ST)	96,5 (HH)
Breitbandnutzer ab 14 Jahre in Prozent % der Haushalte	82,4	76	80	72 (ST)	86 (BE, HH)

Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-mitte-2017/ergebnisse.pdf?__blob=publication-file, zuletzt abgerufen: 02.05.2018].

Im Vergleich zum Vorjahr ist der Anteil der Unternehmen mit schnellem Internet in Deutschland um 4 Prozentpunkte (38 % in 2016) gestiegen. Der EU-Durchschnitt stieg mit 6 Prozentpunkten etwas stärker an (34 % in 2016). Die Spitzenplätze in der Europäischen Union belegten im Jahr 2017 Dänemark (73 %) und die Niederlande (65 %). Weniger verbreitet war schnelles Internet bei Unternehmen in Zypern (25 %), Griechenland (25 %) und Italien (23 %).²⁹ **Digitale Wertschöpfungsaktivitäten** haben in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Das Ziel für Unternehmen muss sein, die aus der Digitalisierung resultierenden strategischen Anforderungen zielgerichtet umzusetzen und aktiv Chancen zu ergreifen, die aus den Transformationsprozessen entstehen. Hierzu benötigen Unternehmen nicht nur Know-how und Erfahrung, sondern auch im Umgang mit Digitalisierung geschulte Mitarbeiter. Digitales Know-how der Beschäftigten ist der langfristige Treiber der Digitalisierung. Diese hat sich damit zu einem entscheidenden Standortfaktor für Regionen entwickelt. Der **Digitalisierungskompass** gibt Hinweise auf regionale Stärken und Schwächen bei dem Wandel hin zu einer immer stärker digitalisierten Ökonomie. Den Digitalisierungskompass haben Prognos AG und die Index-Gruppe gemeinsam entwickelt. Er basiert auf kleinräumigen Daten zu Gründungsneigung, Beschäftigung und Stellenanzeigen digitaler Impulsgeber.³⁰

29 Statistisches Bundesamt (2018), Wissenschaft – Technologie – digitale Gesellschaft.

30 Prognos AG, Index GmbH, Digitalisierungskompass 2016.

Tabelle 5: Digitalisierungskompass 2016

	SVB Gesamt (Juni 2015)	Impulsgeber (Juni 2015)	Anteil Impulsgeber an SVB gesamt (Juni 2015, in %)	Anteil Anzeigen DIGI + Suchbegriffe an SVB (in %)
Schleswig- Holstein	914.451	45.475	5,0	0,6
Hamburg	912.650	89.744	9,8	2,9
Niedersachsen	2.783.678	161.944	5,8	0,7
Bremen	311.143	24.772	8,0	2,5
Nordrhein-Westfalen	6.406.122	445.737	7,0	1,1
Hessen	2.408.367	209.791	8,7	2,0
Rheinland-Pfalz	1.345.268	85.504	6,4	0,7
Baden-Württemberg	4.359.526	434.566	10,0	1,8
Bayern	5.184.546	480.919	9,3	2,0
Saarland	377.056	23.043	6,1	0,4
Berlin	1.311.079	102.552	7,8	2,3
Brandenburg	805.964	37.736	4,7	0,3
Mecklenburg-Vorpommern	553.783	21.394	3,9	0,3
Sachsen	1.529.978	98.789	6,5	0,6
Sachsen-Anhalt	776.228	36.289	4,7	0,3
Thüringen	786.070	44.546	5,7	0,5
Gesamt Deutschland	30.771.297	2.343.192	7,6	1,4

Quelle: Prognos AG, Index GmbH, Digitalisierungskompass 2016, Berlin.

Feststellungen:

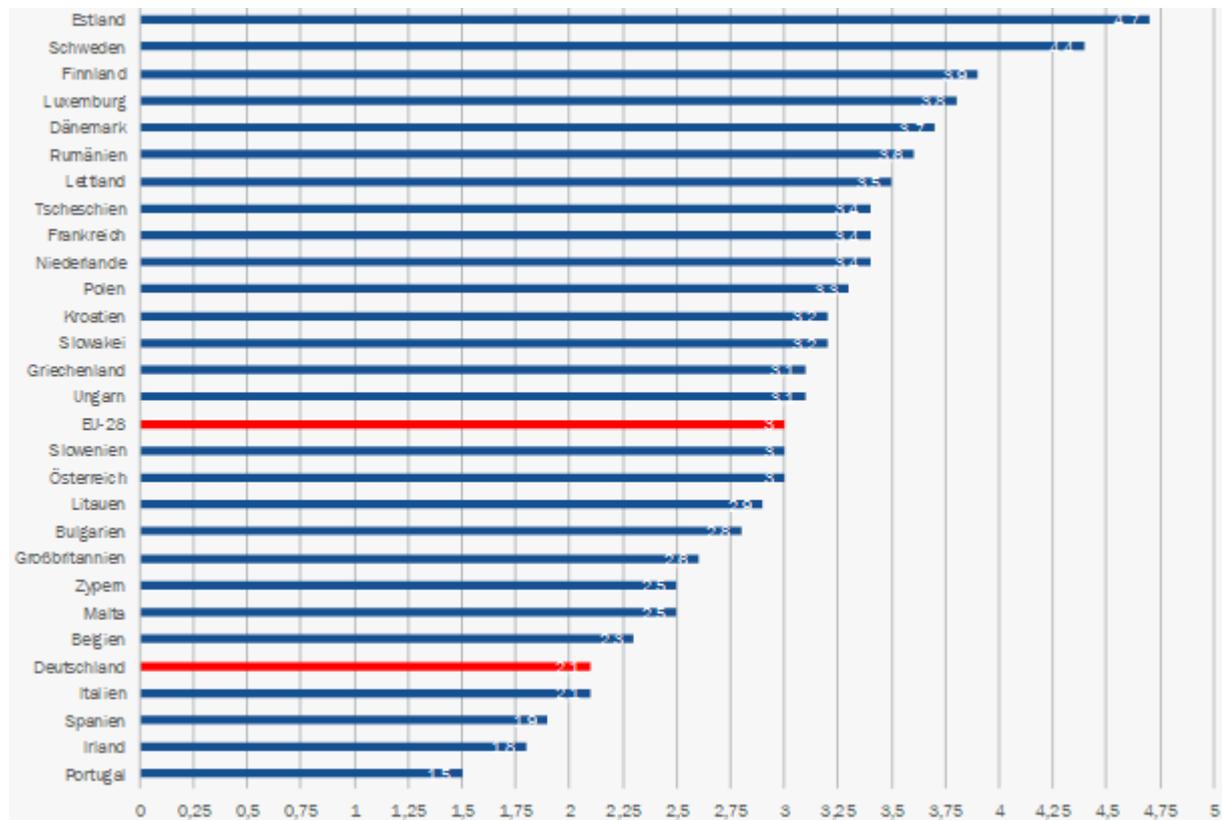
- Im europäischen Vergleich liegt Deutschland bei der **Breitbandversorgung** weiterhin **nur im europäischen Mittelfeld** und knapp über dem Durchschnitt aller 28 EU-Staaten.
- **Digitale Impulsgeber** (Berufsgruppen, die Digitalisierung in der Wirtschaft vorantreiben und umsetzen) sind zwischen den Bundesländern sehr **ungleich verteilt**: 10 % in Baden-Württemberg, lediglich 3,9 % in Mecklenburg-Vorpommern; Faktor 2,5)
- Sehr **ungleiche Verteilung der Chancen** bezogen auf Landkreise: nur wenige Hotspots vereinen einen dynamischen Arbeitsmarkt für digitale Impulsgeber, eine hohe Gründungsrate von IT-Unternehmen und eine hohe Dichte an bestehenden IT-Berufen.

2.1.5 Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmenssektors

Kleine und mittlere Unternehmen stellen die **Hauptpfeiler der deutschen Wirtschaft** dar. Anders als beispielsweise in Frankreich, wo Großunternehmen eine viel bedeutendere Rolle spielen, fußt die deutsche Wirtschaft auf dem Mittelstand. Kleine und mittlere Unternehmen generieren 59 % aller Arbeitsplätze in Deutschland, erwirtschaften 35 % des Gesamtumsatzes und bilden 82 % der Auszubildenden aus.³¹ Um die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmenssektors zu sichern, sind hohe Investitionen sowie eine hohe Gründungsintensität von grundlegender Bedeutung. Jedoch hat sich die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit in Deutschland seit den frühen 2000er Jahren **rückläufig** entwickelt. Im internationalen Vergleich fällt insbesondere die Entwicklung der öffentlichen Investitionen unterdurchschnittlich aus. Sie geht einher mit einer Verschiebung der Investitionen von der kommunalen Ebene hin zu den Ländern und dem Bund. So hat sich der Anteil der Kommunen an den gesamten öffentlichen Investitionen von knapp 52 % im Jahr 1991 auf rund 37 % in 2013 verringert. Rechnerisch ist das Nettoanlagevermögen des Staates in den letzten zehn Jahren um 15 Mrd. Euro gesunken. Dieser Kapitalverzehr lässt auf einen Substanzverlust im Infrastrukturbereich schließen. Wie aus Abbildung 6 ersichtlich wird, liegt die deutsche Investitionsquote mit 2,1 % klar unter dem EU-Durchschnitt von 3 %. Nur Spanien, Irland und Portugal wiesen in Relation zum BIP geringere öffentliche Investitionen auf als Deutschland.

³¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), Erfolgsmodell Mittelstand.

Abbildung 6: Gesamte öffentliche Investitionen in der EU in 2016 (in % des BIP)



Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, 7. Kohäsionsbericht, 2017, Kap. 6, Brüssel.

Im Bereich der privaten Investitionen ist der Anteil **investierender junger Unternehmen** seit 2006 rückläufig. Dazu passt, dass in Deutschland im Vergleich zu gründungsaktiveren Ländern **wenig Wagniskapital in Start-ups** und hier insbesondere in der späteren Wachstumsphase, investiert wird. Dies legt nahe, die Finanzierungsbedingungen, vor allem im Hinblick auf Risikokapital, für Gründer und für junge Unternehmen genauer zu analysieren. Im produzierenden Gewerbe ist eine schwache Investitionsentwicklung in mehreren Wirtschaftszweigen zu beobachten – vor allem im Bereich energieintensiver Industrien. Für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und seiner Regionen ist eine hohe **Gründungsintensität** von Bedeutung. Aus der Partnerschaftvereinbarung geht hervor, dass die Gründungsintensität im Vorfeld der aktuellen Förderperiode abgenommen hat und dass insbesondere im Bereich der innovationsorientierten Unternehmensgründungen Handlungsbedarf besteht, um Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.³² Im KfW-Gründungsmonitor zeigt sich, dass die Zahl der Neugründungen in Deutschland im Jahr 2016 auf dem niedrigsten Stand seit 2000 gesunken ist. Allerdings ist positiv zu bewerten, dass die Anzahl an **innovationsstarken und kapitalintensiven Gründungen** zuletzt zugenommen hat.³³ Räumlich verteilen sich die meisten Gründungen in städtischen **Ballungsräumen** wie Hamburg oder Berlin.

³² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014), Partnerschaftvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014-2020, Berlin.

³³ KfW Research (2017), KfW-Gründungsmonitor 2017, Frankfurt am Main.

In der Hansestadt Hamburg haben im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 jährlich 253 Personen (je 10.000 Erwerbstätigen) eine selbständige Tätigkeit begonnen. In Berlin waren es 238 Personen. Die starke Stellung der Medien- und IT-Branche erklärt die dortige Gründungsintensität. Die Plätze drei und vier belegen Hessen (182) und Bremen (167). Die geringste Anzahl verzeichnen Brandenburg (110) und Sachsen-Anhalt (76).

Feststellungen:

- Investitionen in Deutschland befinden sich unter dem EU-Durchschnitt.
- Die Zahl der Neugründungen in Deutschland liegt auf einem niedrigen Niveau.

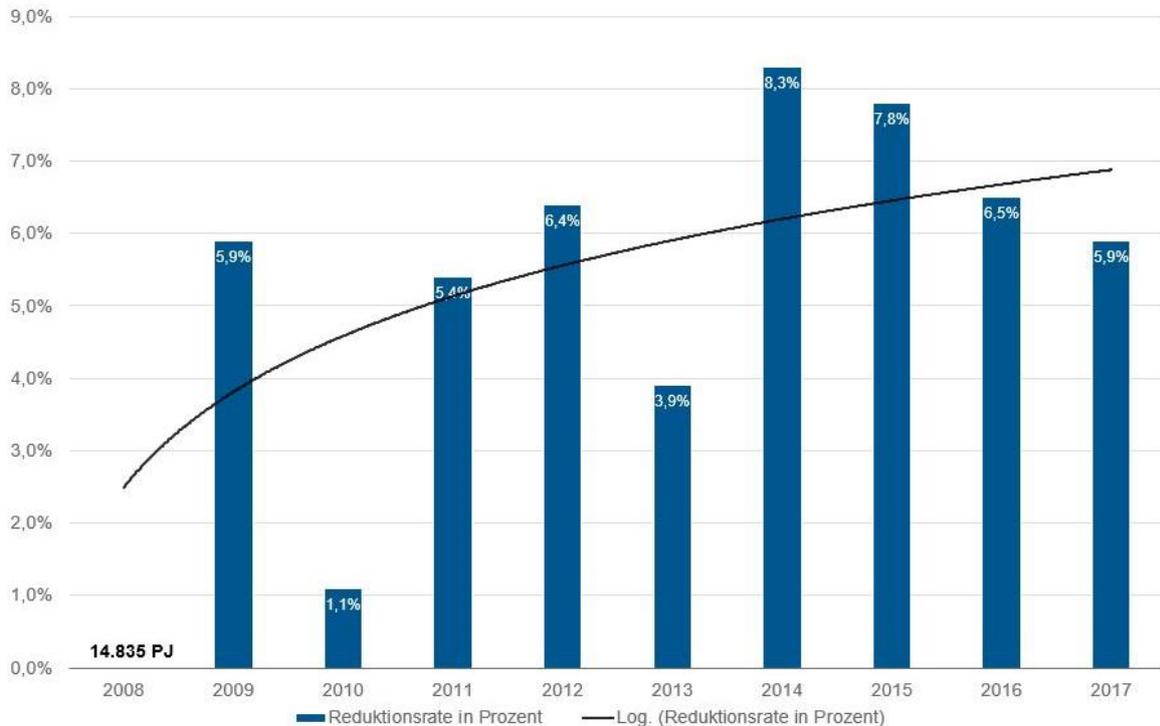
2.1.6 Anthropogene Einflüsse - Energie, Klima, Umwelt

Die Entwicklung einer **ökologisch nachhaltigen Gesellschaft**, inklusive ihrer Wirtschaftsleistungen ist nicht nur unablässig für den Erhalt des Planeten, sie bietet zudem auch ein enormes **ökonomisches Prosperitätspotenzial**. In Bezug auf das nachhaltige Einwirken auf die Umwelt werden für Deutschland zwar erste wegweisende Fortschritte bescheinigt, jedoch verdeutlicht die aktuelle Datenlage eine **Erosion fast aller Meilensteine des auf der Pariser Klimakonferenz** vereinbarten Anpassungsprozesses. So lässt sich mit Blick auf die gesetzten Klimaschutzmarken der Europäischen Union für das Jahr 2020 bereits heute feststellen, dass diese nicht in Gänze zu erreichen sind.³⁴ Der inländische Primärenergieverbrauch über alle Energieträger hinweg liegt im Jahr 2017 nach ersten Hochrechnungen bei 13.525 Petajoule. Zwar gelingt es der Bundesrepublik somit den Verbrauch an Energie weiter abzusenken, doch zeigt ein Blick auf die Absenkungsquote deren inhärente Problematik.

Bis zum Jahr 2020 soll der Primärverbrauch in Deutschland um 20,0 % gegenüber dem Referenzwert des Jahres 2008 sinken. Dies entspricht einer Absenkung auf 11.503 Petajoule. Die Reduktion des Primärverbrauchs erreicht ihre bisher höchste Ausprägung jedoch im Jahr 2014 und flacht seitdem merklich ab (vgl. Abbildung 7). Mit einer wahrscheinlichen Absenkungsquote von 5,9 % im Jahr 2017 bleibt Deutschland somit deutlich hinter dem 5-Jahresdurchschnitt der Europäischen Mitgliedsstaaten mit einer Reduktion von 7,7 % zurück. Zudem verdeutlicht ein Blick auf die Bundesländerebene, dass die Absenkung des Verbrauchs in den vergangenen Jahren in den alten Bundesländern deutlich schneller voranschreitet, als in den neuen. Während die alten Bundesländer zwischen 2010 und 2014 eine Absenkung von 13,3 % vorweisen können, liegt sie in Ostdeutschland lediglich bei 2,8 %. Es gilt als gesichert, dass die Zielvorgabe einer Primärverbrauchsreduktion um 20,0 % im Jahr 2020 verfehlt wird. Bei aktueller Trendfortschreitung ist darüber hinaus das Ziel einer Reduktion um 50,0 % im Jahr 2050 stark gefährdet. Der Bundesrepublik droht vor diesem Hintergrund der Verlust der europäischen Vorreiterrolle im Hinblick auf eine nachhaltige Energie- und Klimastrategie. Das Ausgleichen der Absenkungsdivergenz zwischen den alten und neuen Bundesländern stellt eines der primären Handlungsfelder in diesem europäischen Teilziel dar, um diese Entwicklung abzufedern.

³⁴ Die Bundesregierung entspricht dieser Erkenntnis in ihrem Koalitionsvertrag mit dem Aufschub der Zielvorgaben für das Jahr 2020 und dem Einsetzen einer Kommission für „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, deren maßgebliches Ziel die Erarbeitung eines synergetischen klimapolitischen Aktionsplanes sein wird. CDU, CSU, SPD (2018), Ein neuer Aufbruch für Europa, Berlin.

Abbildung 7: Reduktion des Primärenergieverbrauchs zum Referenzjahr 2008 in %



Quelle: Prognos AG (2018), auf Basis der Arbeitsgemeinschaft Energiebilanz (2017).

Um den **Ausstoß schädlicher Klimagase** weiter zu reduzieren und so dem atmosphärischen Treibhauseffekt entschieden entgegenzuwirken, muss die Bundesrepublik bei der Energiegewinnung den Autonomiegrad zu den fossilen Brennstoffen erhöhen. Um das Level verfügbarer Energie aufrecht zu erhalten, ist die Entwicklung und der Einsatz alternativer Erzeugungs- und Trägerquellen unabdingbar. Aus diesem Grund haben es sich die Mitglieder der Europäischen Union zur Aufgabe gemacht, den Anteil **regenerativer Energiequellen** am Energiemarkt bis zum Jahr 2020 auf 20,0 % zu erhöhen. Deren Anteil am Bruttoendenergieverbrauch beläuft sich in Deutschland im Jahr 2016 auf 14,8 %, was lediglich einer Steigerung von 0,1 Prozentpunkten gegenüber dem Jahr 2015 entspricht. Die Dramatik dieses Wertes wird in der Betrachtung der zurückliegenden jährlichen Zuwachsraten deutlich. Stieg der Anteil der Erneuerbaren Energien zwischen 2008 und 2012 jährlich durchschnittlich um 1,0 Prozentpunkt, flacht die Entwicklung zwischen 2012 und 2013 erstmal ab, erfährt zum Jahr 2014 eine kurze Revitalisierung in Höhe von 0,6 Prozentpunkten, um anschließend erneut auf einen marginal erhöhten Anteilsausbau zurückzufallen. Das gesetzte nationale Ziel von 18,0 % Anteil im Jahr 2020 rückt somit ohne weitere Anstrengungen in unerreichbare Ferne. In einer aktuellen Studie prognostiziert der Bundesverband Erneuerbare Energien (BEE) lediglich einen Anteil von 16,0 % in 2020, womit Deutschland selbst im Zieljahr noch unter der aktuellen Quote der europäischen Mitgliedsstaaten von 17,0 % im Jahr 2016 bleiben würde. Der Anteil der Erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch in den einzelnen **Bundeländern** gestaltet sich hingegen **sehr differenziert**. In Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Brandenburg werden schon heute überdurchschnittliche, zielvorgabenkonforme Werte

erreicht.³⁵ Es gilt somit weitere Anstrengungen zu unternehmen, um den bereits heute bestehenden Rückstand der erneuerbaren Energieträger zu kompensieren und abgehängte Bundesländer, wie Berlin oder das Saarland, strukturfördernd beim Anteilsausbau zu unterstützen.

Um die vereinbarten Klimaschutzvorgaben des Pariser Klimaschutzabkommens sicherzustellen und so der globalen Erderwärmung entschieden entgegenzuwirken, hat es sich Deutschland zur Aufgabe gemacht, die landeseigenen Emissionen von Treibhausgasen weiter zu reduzieren. In Anbetracht der Höhe der Treibhausgasemissionen verfehlt die Bundesrepublik jedoch nicht nur die eigenen Reduktionsziele von 40,0 % gegenüber 1990, sondern zählt mit 9,9 t pro Kopf weltweit weiterhin zu den sechs größten Emittenten. So konnten die CO₂-Emissionen im Jahr 2015 zwar um 26,6 % gegenüber dem Referenzwert des Jahres 1990 abgesenkt werden und entsprechen damit schon heute den Zielvorgaben der EU für das Jahr 2020.³⁶ Allerdings gilt es in Anbetracht der Entwicklung aktuell als sehr unwahrscheinlich, dass die Bundesrepublik die nationale Zielvorgabe ohne zusätzliche Anstrengungen erreichen kann. **Thüringen** hingegen ist mit einer Reduktionsrate von 64,8 % im Vergleich der Bundesländer besonders klimaschonend. In **Hamburg** liegt die Quote lediglich bei 3,0 % Minderung.³⁷

Weiterer Bedarf zum Erreichen einer maximal umweltschonenden Wirtschaft in der Bundesrepublik besteht in Bezug auf eine **ressourceneffiziente, nachhaltige Produktion**. Deutschland hat es sich zum Ziel gesetzt, die Produktivität des abiotischen Rohstoffeinsatzes bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Vergleichsjahr 1994 zu verdoppeln. Zwar befindet sich die nicht stetig verlaufende Entwicklung der Rohstoffproduktivität seit den Neunzigern auf einem positiven Pfad. Die aktuellen Entwicklungen reichen jedoch nicht aus, um die Zielvorgabe zu erreichen. Berechnungen zeigen, dass die Produktivität zwischen 1994 und 2015 lediglich um 56,4 % zugenommen hat. Zudem hat sich der Trend in den letzten Jahren abgeschwächt, sodass aktuelle Hochrechnungen des Umweltbundesamtes davon ausgehen, dass nur 65,0 % des Richtwertes erreicht werden können. Der hohe Materialverbrauch der Bundesrepublik spiegelt sich auch mit Blick auf den gesamten inländischen Materialverbrauch wider. Zwar konnte dieser gegenüber 1990 erheblich gesenkt werden und nimmt weiter ab, doch bleibt Deutschland mit einem DMC-Aufkommen von 1.282.612.881 Tausend Tonnen im Jahr 2016 negativer Spitzenreiter in der Europäischen Union.

Handlungsbedarf im Bereich der klima- und energiepolitischen Entwicklungen zeigt sich zudem im **Klimaschutzindex** der Entwicklungs- und Umweltorganisation Germanwatch e.V. Bei einer unterschiedlichen Gewichtung der Instrumentarien Emissionsniveau, Emissionsentwicklung, Anteil Erneuerbarer Energien, Effizienz und Klimapolitik bekleidet die Bundesrepublik im Ranking mit 56,58 Indexpunkten auf den 29. Platz. Man attestiert dem Land eine lediglich mittelmäßige Klimaschutzbestrebung.³⁸ Die **Luft** in deutschen Städten ist nach wie vor sehr stark mit Stickstoffdioxid belastet. Das zeigt ein Blick auf aktuelle Zahlen des Umweltbundesamtes. An 57,0 % der verkehrsnahen Messstationen wurde der Grenzwert von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) im Jahresmittel überschritten. Seit 2010 zeigt sich ein nur leicht abnehmender Trend. Im gesamtdeutschen Durchschnitt unterschreitet der Wert mit $38,8\mu\text{g}/\text{m}^3$ nur knapp den Richtwert von $40\mu\text{g}/\text{m}^3$. Bei Grob- (PM₁₀) und Feinstaub (PM_{2.5}) sind dagegen deutliche Fortschritte zu verzeichnen. Bei beiden Werten unterschreitet Deutschland nicht nur die EU-Grenzwerte, sondern liegt auch unter dem EU-Durchschnitt. Die wesentlichen strengeren Maßgaben der Weltgesundheitsorganisation von $10\mu\text{g}/\text{m}^3$ beim Feinstaub werden jedoch nach wie vor überschritten.

35 Aktuelle Statistiken lassen Aussagen nur für das Jahr 2014 zu. Die Länder Mecklenburg-Vorpommern (37,0 %), Thüringen (23,1 %) und Brandenburg (20,4 %) liegen bereits 2014 über der EU-Zielvorgabe. Berlin und Saarland (beide 3,9 %) sind hier deutlich im Rückstand.

36 Bei der Interpretation der Werte ist zu berücksichtigen, dass in der deutschen Reduktionsrate sich auch der Deindustrialisierungsprozess in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung widerspiegelt.

37 In der Ländervergleichsstatistik der Agentur für Erneuerbare Energien für das Jahr 2015 fehlen die Werte für Brandenburg, Berlin und Bayern.

38 Burck, Bals (2018), Klimaschutzindex 2018, Bonn.

Weitere emissionsmindernde Schritte in der Verkehrsinfrastruktur müssen somit ergriffen werden, um schlussendlich auch den Maßgaben der WHO zu entsprechen.

Deutschland will den **Flächenverbrauch** im Land bis 2020 auf 30ha pro Tag und bis 2030 auf weniger als 30ha pro Tag senken. Das integrierte Umweltprogramm des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit setzt für 2030 eine noch ambitionierte Obergrenze von 20ha Ausdehnung pro Tag. Aktuell ist die Bundesrepublik von diesem Ziel jedoch noch ein gutes Stück entfernt. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts hat sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche von 1992 bis 2016 von 40.305 auf 50.799 Quadratkilometer (km²) ausgedehnt. Damit ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche in diesem Zeitraum um 10.494 km² bzw. 26,0 % angestiegen. Die gesamte versiegelte Bodenfläche in der EU wird auf etwa 100 000 km² oder 2,3 % geschätzt (2006); das entspricht einem Durchschnitt von 200 m² pro Bürger. Der Anteil der bebauten Gebiete in den 28 EU-Staaten liegt 2015 bei 1,3 %. In Deutschland liegt dieser mit 2,5 % über dem EU-Durchschnitt. Es sind somit weitere Anstrengungen von Nöten, um die gesetzten Zielmarken zu erreichen. Falls sich die Entwicklung jedoch wie in den vergangenen Jahren fortsetze, wird das Ziel für das Jahr 2020 verfehlt. Eine stete Fortführung des Trends würde hingegen das 20-Hektar-Ziel für 2030 nicht gefährden.

Im Bereich des aktiven Schutzes von **Flora und Fauna** fehlt es der Bundesrepublik im europäischen Vergleich noch immer an einem ausreichenden Flächenanteil entsprechender Habitate. Während der Anteil so genannter FFH-Flächen europaweit bei 9,3 % liegt, fällt Deutschland in diesem Vergleich mit 4,2 % im Jahr 2015 weit unter den EU-Durchschnitt. Weitere Maßnahmen müssen zukünftig den Anteil an Flora und Fauna Habitaten im Land in Gänze erhöhen, um sich dem EU-Durchschnitt deutlicher anzunähern. Eine weitere tragende Säule der deutschen Nachhaltigkeitsbestrebungen bildet der **Wandel des Mobilitätssektors**. Im Jahr 2018 liegt die Anzahl der Elektromobile auf bundesdeutschen Straßen bei 53.861 gemeldeten Fahrzeugen. Ein Wert, welcher Deutschland den 2. Rang hinter Norwegen im europäischen Vergleich sichert. Jedoch offenbart sich bei genauerer Betrachtung eine Verschärfung des inländischen Gefälles zwischen den alten und neuen Bundesländern. Im Schnitt wird nur circa jeder zehnte Umweltbonus für die Anschaffung von Elektrofahrzeugen in den neuen Bundesländern in Anspruch genommen. 87,7 % der verteilten Boni werden im alten Bundesgebiet vergeben, der Großteil in Nordrhein-Westfalen (23,7 %), Bayern (23,0 %) und Baden-Württemberg (21,0 %).

Zudem schreitet der **Ausbau der Ladeinfrastruktur** in Deutschland nur langsam voran. Während die Zubaurate nach dem 2. Quartal 2017 bei 8,0 % lag, sinkt sie in 2018 auf aktuell 0,5 % ab. Mit 25 Ladestationen pro 100.000 Einwohner liegt die Bundesrepublik zwar über dem EU-Durchschnitt, doch ein Blick in benachbarte Länder zeigt, dass Deutschland beim Mobilitätswandel den Anschluss zu verlieren droht. So rangiert das Land aktuell lediglich auf dem neunten Platz, weit abgeschlagen hinter Norwegen (185 Stationen pro 100.000 Einwohner) und den Niederlanden (180 Stationen pro 100.000 Einwohner). Den Mobilitätswandel im Land proaktiv zu gestalten, um so die notwendige Grundlage für eine nachhaltige Verkehrsstruktur zu schaffen, muss Aufgabe weiterer Maßnahmen sein.

Feststellungen:

- Die **Reduktion des Primärenergieverbrauchs** in Deutschland ist rückläufig. Eine Reduktion um 20 % **in 2020 ist nicht erreichbar**.
- Die **Treibhausgasemissionen liegen über der Maßgabe der EU-2020 Strategie** jedoch unter dem nationalen Ziel.

- Der **Anteil der Erneuerbaren Energien** wird bei gleichbleibender Tendenz die **Zielmarke** in 2020 **verfehlen**.

2.1.7 Beschäftigung und Mobilität der Arbeitskräfte

Die **Beschäftigungszahlen** in Deutschland liegen insgesamt auf einem guten Niveau. Die **Erwerbstätigkeit** in der Bevölkerung hat weiter zugenommen und die **Arbeitslosigkeit** ist auf einen historischen **Tiefstand** gesunken. So liegt die Erwerbstätigenquote in Deutschland im Jahr 2016 bundesweit bei 78,6 %. Damit liegt die Quote über dem EU-Durchschnitt von 68,2 % im Jahr 2017 und Deutschland erfüllt bereits jetzt die EU-2020 Maßgabe einer 75 prozentigen Beschäftigungsquote der 20-64-jährigen Erwerbspersonen. Doch ist dieser Beschäftigungsanstieg zu einem nicht unerheblichen Teil auf die Zunahme sogenannter atypischer Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen.³⁹ Lediglich 69,0 % aller Beschäftigten befinden sich 2017 als Normalarbeitnehmer in einem gesicherten Arbeitsverhältnis. Die Zahl der Leiharbeiter hat sich seit 2005 nahezu vervierfacht und zum Juni 2017 den Stand von 1,01 Mio. erreicht. Damit liegt ihr Anteil an den Gesamtbeschäftigungen zum Juni 2017 bei 2,7 %. Auch die Gesamtanzahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse hat sich in der Entwicklung der vergangenen Jahre deutlich erhöht (vgl. Tabelle 6). Betrug diese in den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes zu Beginn der 1990er Jahre noch 13,0 %, ist sie bis zum Jahr 2016 auf 21,0 % angestiegen, während die Zahl der Normalarbeitnehmer im selben Zeitraum um 10 % zurückgegangen ist⁴⁰.

Tabelle 6: Atypische Beschäftigung nach Struktur und Geschlecht

	2008	2016
Frauen		
Abhängig Beschäftigte (in Mio.)	16,0	17,7
Atypisch Beschäftigte (in Mio.)	8,1	10,2
Anteil an atypisch Beschäftigten (in %)	71,6	70,4
Anteil an allen Beschäftigten (in %)	50,6	57,4
Anteil an Teilzeit, ohne Leiharbeit (in %)	27,2	37,9
Anteil an Leiharbeit, ohne Mini-Jobs (in %)	1,2	1,5
Anteil an Minijobs (in %)	22,1	18,0
Männer		
Abhängig Beschäftigte (in Mio.)	17,0	18,8
Atypisch Beschäftigte (in Mio.)	3,2	4,3
Anteil an atypisch Beschäftigten (in %)	28,4	29,6
Anteil an allen Beschäftigten (in %)	18,9	22,8
Anteil an Teilzeit, ohne Leiharbeit (in %)	5,4	9,0

39 Als atypische Beschäftigungsverhältnisse sind gemäß Statistischem Bundesamt alle Beschäftigungsformen definiert auf deren Haupttätigkeit eines der folgenden Kriterien zutrifft: Befristung, Teilzeitbeschäftigung mit 20 oder weniger Stunden, Zeitarbeitsverhältnis, geringfügige Beschäftigung. Es sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass die Quote der atypisch Beschäftigten auch jene Bevölkerungsanteile beinhaltet, die sich einer Beschäftigung unter den genannten Kriterien aus persönlichen Gründen (bspw. Schwangerschaft) bewusst aussetzen.

40 Die Darlegungen der WSI-Datenbank des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts auf Grundlage des Zahlenmaterials der Bundesagentur für Arbeit verschärfen diese Beobachtungen. Während das Statistische Bundesamt von Teilzeit spricht, wenn die wöchentliche Arbeitszeit 21 Stunden unterschreitet, definiert die Bundesagentur für Arbeit diese als regelmäßig kürzere Arbeitszeit, gemessen an einer vergleichbaren Vollzeitkraft. Dieser Definition gemäß liegt die Quote der atypischen Beschäftigung auf dem Niveau von 39,6 % (Stand: 2016).

Anteil an Leiharbeit, ohne Mini-Jobs (in %)	3,0	3,6
Anteil an Minijobs (in %)	10,5	10,3

Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut WSI (2017).

Ein Blick auf **geschlechtsspezifische Erwerbsformen** zeigt, dass vor allem Frauen in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen arbeiten (vgl. Tabelle 6). Ihr Anteil an der Gesamtzahl der atypisch Beschäftigten beläuft sich im Jahr 2016 nach Berechnungen des WSI auf 70,4 %, bei 57,4 % Anteil an allen weiblichen Beschäftigten. Mit einer Quote von 37,9 % ist der Anteil der in Teilzeit beschäftigten Frauen besonders hoch. Abseits der selbstgewählten Teilzeitbeschäftigung bremsen atypische Beschäftigungsformen jedoch die volle Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials. Sollen diese Verhältnisse, allen voran die Beschäftigung in Leiharbeit und Minijobs, zukünftig zur Ausnahme, statt zur Regel werden, bedarf es weiterer Handlungsimpulse. Zudem zeigt sich bei der Erwerbstätigenquote ein deutliches Ungleichgewicht zwischen den alten und neuen Bundesländern. Liegt die Quote der Erwerbstätigen im erwerbsfähigen Alter 2016 von Schleswig-Holstein bis Bayern bei 96,3 %, ist sie zwischen Ostsee und Harz im selben Jahr um 2,3 Prozentpunkte niedriger. Weitere strukturpolitische Maßnahmen könnten dieses marginale Ungleichgewicht im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ausräumen. Die **Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse** zeigt sich zusätzlich bei der Anzahl derjenigen Arbeitnehmer, deren Bruttoeinkommen monatlich unter 2.000 Euro liegt (vgl. Tabelle 7). Mit einem Mittelwert von 32,2 % ist der Anteil derjenigen sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer, deren Einkommen 2.000 Euro nicht übersteigt, in den neuen Bundesländern überdurchschnittlich hoch. Vor allem in Mecklenburg-Vorpommern ist damit das Lohnniveau relativ niedrig.

Tabelle 7: Anteil der SV-Vollbeschäftigten mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von weniger als 2000 Euro

Bundesland	Anteil an den Gesamtbeschäftigten (in %)
Hamburg	12,8
Niedersachsen	18,1
Bremen	15,6
Nordrhein-Westfalen	15,0
Hessen	13,7
Rheinland-Pfalz	16,5
Baden-Württemberg	12,4
Bayern	14,0
Saarland	15,5
Schleswig-Holstein	19,2
Berlin	20,8
Brandenburg	33,6
Mecklenburg-Vorpommern	36,7
Sachsen	34,3
Sachsen-Anhalt	33,7
Thüringen	34,1
Deutschland (Mittelwert)	21,6

Ost (Mittelwert)	32,3
West (Mittelwert)	15,3

Quelle: Prognos AG auf Basis von Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018), Berlin.

Ein geringer Bevölkerungsanteil mit beruflich-dualer Ausbildung fördert und beschleunigt den **Fachkräftemangel**, vor allem in den schon absehbaren Defizitbereichen Gesundheit und Pflege sowie in den handwerklich geprägten Berufsbildern. Der zunehmend hohe Akademisierungsgrad der Gesellschaft spiegelt sich auch in den Zahlen für die Bundesrepublik Deutschland wider. Lag der Anteil der Akademiker mit Hochschul-, Fachhochschulabschluss oder Promotion im Jahr 2008 noch bei 13 %, ist er im Jahr 2016 auf 17,1 % angewachsen. Zwischen 2014 und 2016 hat ein Mehranteil der Bevölkerung in Höhe von 0,6 % (1,9 % Gesamtanteil in 2016) einen Bachelor-Abschluss vorzuweisen, ein Mehr von 0,4 % (1,2 % Gesamtanteil in 2016) ist in Besitz eines Mastergrades, während 1,2 % der Bevölkerung einen Dokortitel führen. Der Anteil der Diplomanten an der Bevölkerung ist mit 12,8 % in 2016 erwartungsgemäß höher als jener der harmonisierten Titel des Bologna-Prozesses, lag jedoch nach einer Phase der Stagnation zum Jahr 2016 um 0,1 Prozentpunkte gegenüber 2015 zu.

Im gleichen Zeitraum ist die Quote des Bevölkerungsanteils mit einer beruflichen Ausbildung um 3,6 Prozentpunkte gesunken und lag im Jahr 2016 bei einem Anteil von 47,2 % an der Gesamtbevölkerung. In den Zahlen des Berufsbildungsberichtes zeigt sich, dass 25,8 % aller Ausbildungsverträge vorzeitig aufgelöst werden. Die Quote übersteigt die sonst übliche Abbrecheranzahl von 20 bis 25 %. Vor allem bei angehenden Köchen, Restaurantfachkräften, Friseuren und Sicherheitsfachkräften löst dem Bericht zufolge jeder zweite Auszubildende den Vertrag auf. In der Betrachtung der 20 Berufsbilder mit den höchsten und niedrigsten Abbruchzahlen zeigen sich trotz hoher Vertragslösungsquote im Handwerksbereich von 33,9 % im Jahr 2016 kaum klassische Handwerksberufe. Einzig Dachdecker (44,0 %), Maler und Lackierer (41,6 %) brechen vermehrt ab. Auf der anderen Seite finden sich aber auch wenig Berufsbilder des klassischen Handwerks mit niedriger Lösungsquote. Diese Entwicklung zeugt von einem fortschreitenden Bedeutungsverlust der klassischen Ausbildung, wodurch der Fachkräftemangel zusätzliche Beschleunigung erfährt. Die **Beschäftigung älterer Bevölkerungsschichten** nimmt in Deutschland rapide zu. Während 2006 die Erwerbstätigenquote bei den über 64-Jährigen lediglich bei 6,6 % lag, ist sie im Jahr 2016 auf 15,4 % angestiegen. Neben dem höheren Renteneinstiegsalter ist hierfür vor allem die gestiegene Angst vor der Altersarmut maßgeblich. Die Bertelsmann Stiftung hat prognostiziert, dass bei einer negativen Arbeitsmarktentwicklung bis zum Jahr 2036 am Ende dieser Periode 21,9 % der Personenkreise ab einem Alter von 67 Jahren von Altersarmut betroffen sein werden.

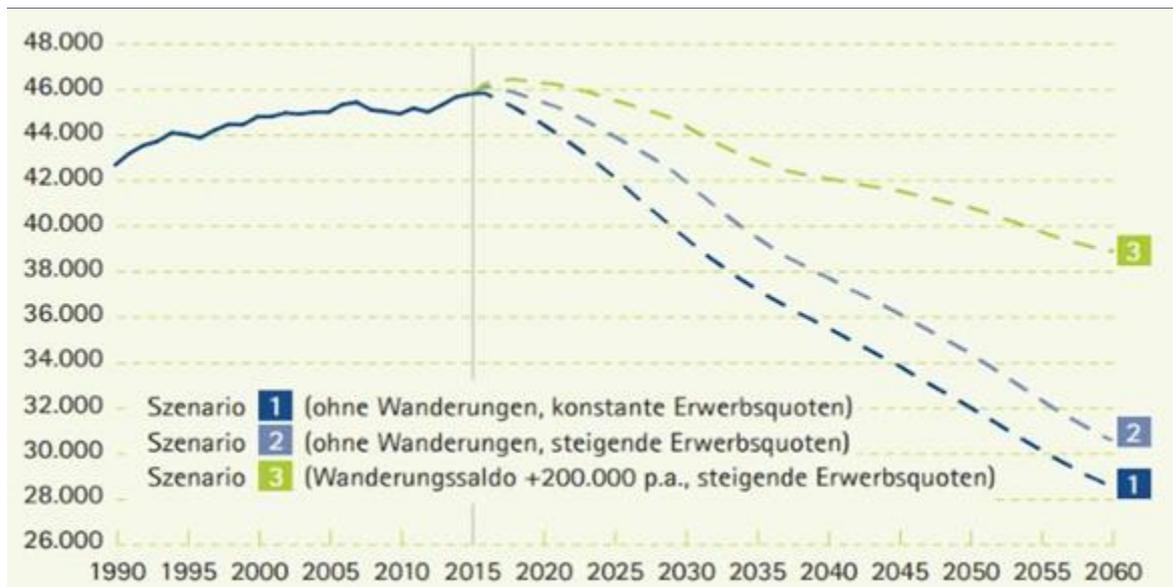
Den größten **Risikofaktor** für den deutschen Arbeitsmarkt stellt jedoch der unvermindert voranschreitende **demografische Wandel** dar. Der langfristige Trend der alternden Bevölkerung in Deutschland reduziert das Erwerbspersonenpotenzial in einer isolierten Betrachtung im Jahr 2017 um 300.000 Arbeitskräfte. Für 2018 wird der demografische Effekt auf minus 320.000 geschätzt.⁴¹ Bis zum Jahr 2020 werden in Deutschland 1,8 Mio. Arbeitskräfte fehlen, darunter 1,2 Mio. mit beruflich-dualem Abschluss und etwa 500.000 Hochschulabsolventen. Der Mangel an Arbeitskräften wird sich dabei über die gesamte Bandbreite an Tätigkeiten und Berufen erstrecken, vor allem jedoch den Gesundheits- und Pflegesektor und das Verarbeitende Gewerbe betreffen. Bisher werden negative demografische Effekte durch eine hohe **Zuwanderung marginal abgedeckt**. Nach wie vor immigrieren vor allem Menschen aus Ost und -Südeuropa in die Bundesrepublik. Im Jahr 2016 stammen 11,4 % aller Einwanderer aus Rumänien und 8,8 % aus Polen.⁴² Das weitere Zuwanderungspotenzial dieser Länder ist jedoch begrenzt. In den

⁴¹ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2018), Arbeitsmarktprognose 2017/18: Arbeitsvolumen auf Rekordniveau.

⁴² Syrien folgt mit 8,3 % auf dem dritten Rang.

Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wird von einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials auf 39 Mio. bis zum Jahr 2060 ausgegangen (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Erwerbspotential bis 2060



Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2017)

Anmerkung: Szenarien mit unterschiedlichen Annahmen, jeweils Jahresdurchschnitte, in 1.000 Personen (Basisjahr 2015).

Hierbei handelt es sich um ein best-case Szenario, bei welchem durch Flucht und Vertreibung ausgelöste Migrationsströme in Höhe von 200.000 Personen pro Jahr und weitere Nettozuwanderungen in Höhe von 300.000 Personen pro Jahr die Prognose minimal positiv abfedern.⁴³ Im schlimmsten Fall droht bei konstanter Erwerbsquote und ausbleibender Zuwanderung ein Rückfall des Erwerbspersonenpotenzials auf 28 Mio. In weiteren Szenarien zeigt sich, dass erst ein jährlicher Wanderungssaldo in Höhe von 400.000 Personen pro Jahr das Erwerbspersonenpotenzial auf seinem Ausgangsniveau halten könnte.

Feststellungen:

- Marginale Unterschiede zwischen Ost und West bei der Erwerbstätigenquote können nicht über die **große Zahl gering entlohnter Arbeitskräfte** in den neuen Bundesländern hinwegtäuschen.
- Das **Erwerbspersonenpotenzial** wird in den kommenden Jahrzehnten weiter **absinken**. Unter dem Fachkräftemangel werden zuerst die strukturschwachen Regionen leiden.

⁴³ Bei Szenario 3 ist für die Jahre 2016 und 2017 eine Schätzung für die Flüchtlingszuwanderung eingerechnet. Außerdem umfasst die sonstige Nettozuwanderung in beiden Jahren 300.000 Personen. Fuchs, Weber (2016), Effekte der Flüchtlingsmigration auf das Erwerbspersonenpotential, IAB Aktuelle Berichte (22), Nürnberg.

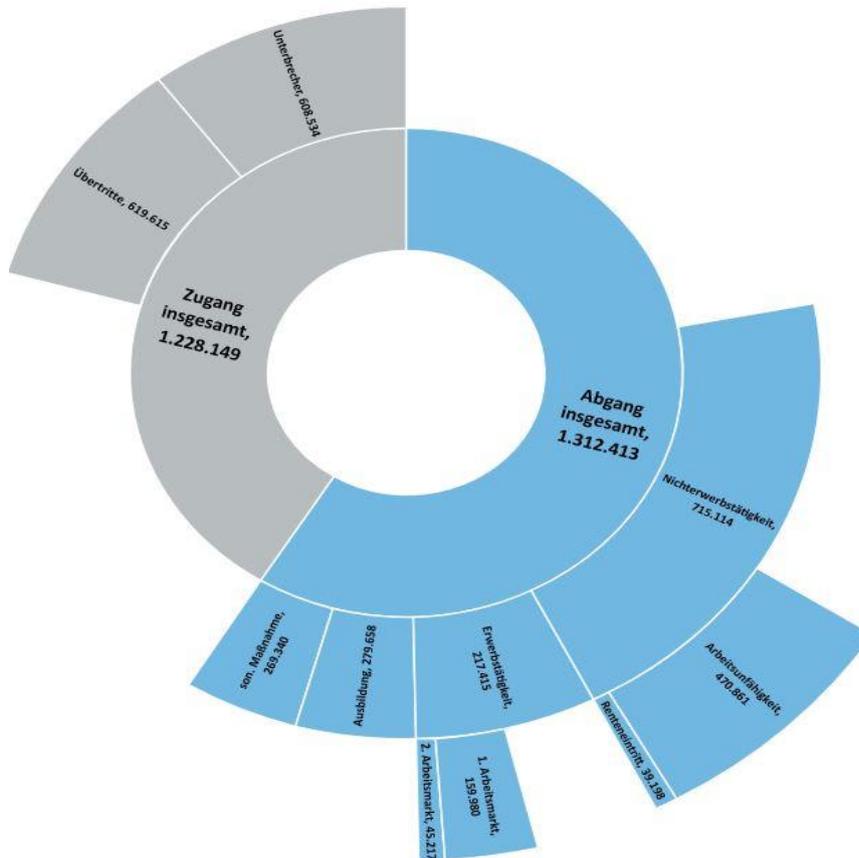
2.1.8 Soziale Eingliederung und Armut

Die positive Entwicklung der deutschen Wirtschaft wirkt sich auf die **Arbeitslosenzahl** aus. Diese ist seit 2005 rückläufig und liegt im März 2018 bei 2.458.110 Personen. Die **Arbeitslosenquote** in Deutschland beläuft sich im Jahr 2018 damit aktuell auf 5,5 % im Bundesdurchschnitt und liegt unter dem Schnitt der 28 EU-Staaten von 7,1 % im Februar 2018. Im Vergleich der Länder steht einzig Tschechien mit einer Quote von 2,4 % zum Februar 2018 besser da. Diese Entwicklung lässt sich jedoch nicht in allen innerdeutschen Regionen gleichermaßen beobachten. Auch wenn die Zahl der Arbeitslosen in den neuen Bundesländern stärker zurückgeht als in den alten, ist die Quote der ostdeutschen Regionen mit 7,4 % im Mittel deutlich über dem Bundesdurchschnitt, während die alten Bundesländer eine unterdurchschnittliche Quote von 5,1 % im Mittel aufweisen. Die anteilige Quote nach Geschlecht unterscheidet sich im Bundesdurchschnitt im Jahr 2017 nur geringfügig. Während 5,9 % der Arbeitslosen Männer sind, liegt die Quote der Frauen bei 5,4 %. Ein Blick auf die inländischen Verteilungsunterschiede verdeutlicht jedoch auch hier die weiterhin vorhandene **Divergenz zwischen den neuen und alten Bundesländern**. Liegt die Quote der arbeitslosen Frauen im Westen bei 5,6 % im Mittel, beläuft sie sich in den neuen Bundesländern auf 7,1 % im Mittel. Bei den Männern ergibt sich ein ähnliches Bild. In den alten Bundesländern beträgt die Quote der männlichen Arbeitslosen 6,2 % im Mittel. In den ostdeutschen Bundesländern liegt sie um 1,9 Prozentpunkte höher bei 8,1 % im Mittel. Nach wie vor ist der Osten des Landes somit verstärkt von Arbeitslosigkeit betroffen. Der dennoch vorhandene Rückgang der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland geht maßgeblich auf die Verringerung des Arbeitskräfteangebots zurück. Ursache ist, dass die Zahl der Menschen, die das Rentenalter erreichen, deutlich höher ist als die Zahl der jungen Menschen, die in das erwerbsfähige Alter eintreten.⁴⁴ Der fortschreitende Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials wird den Osten der Republik in den kommenden Jahren somit vor weitere Herausforderung stellen.

Isoliert betrachtet weist die Zahl der **Langzeitarbeitslosen** eine positive Entwicklung auf. Sie liegt im März 2018 bei 844.596, was einer Reduktion von 9,1 % im Vergleich zum Vorjahresmonat entspricht und einem Rückgang von 32,0 % im Jahresdurchschnitt des Jahres 2017 gegenüber dem Jahr 2008. Im Jahr 2017 liegt ihr Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen bei 35,6 %. Deutschland hat es sich zum Ziel gesetzt, die Zahl der Langzeitarbeitslosen bis zum Jahr 2020 um 20,0 % gegenüber dem Referenzjahr 2008 zu senken. Bei der isolierten Betrachtung der Reduktionsziele für die Zahl der langfristig Arbeitslosen unterschreitet der Wert bereits heute die Zielmarke von 1.061.232 für das Jahr 2020. Allerdings lassen sich in Bezug auf die Langzeitarbeitslosigkeit **zwei strukturelle Probleme** identifizieren. Zum einen ist deren Zahl im Jahr 2017 in den neuen Bundesländern sowie in Bremen und Nordrhein-Westfalen überdurchschnittlich hoch. Der Strukturwandel und eine geringe Ausbildungsquote sind vor allem für das Ruhrgebiet ein problematischer Faktor. In der anteiligen Betrachtung der Langzeitarbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen (2,0 % im Bundesdurchschnitt) ragen vor allem die Länder Bremen (4,5 %), Nordrhein-Westfalen (3,1 %), Mecklenburg-Vorpommern (3,0 %), Brandenburg (2,9 %), Berlin (2,6 %), Sachsen-Anhalt (3,2 %) und Sachsen (2,5 %) heraus. Einzig Thüringen kann sich unter den neuen Bundesländern mit einem Anteil von 2,1 % nahe am Bundesdurchschnitt halten. Zum anderen verdeutlicht die Betrachtung der Zu- und Abgänge bei den Langzeitarbeitslosen im Zeitraum April 2017 bis März 2018 einen einflussreichen Aspekt (vgl. Abbildung 9). Trotz des tendenziellen Rückgangs der Langzeitarbeitslosigkeit gelingt es kaum, deren Erwerbstätigkeit zu erhöhen. Ein Großteil der **Abgänge** im Zeitraum 2017 bis 2018 geht von der Langzeitarbeitslosigkeit unmittelbar **in die Nichterwerbsfähigkeit**, präziser in die Arbeitsunfähigkeit über. Dieser Sachverhalt mindert somit zwar die Quote der Langzeitarbeitslosen, steigert aber nur in einem sehr geringen Maß die Erwerbstätigenquote.

⁴⁴ Brautzsch, Heimpold, Hyll, Irrek, Lang (2014), 25 Jahre nach dem Mauerfall: Weiterhin strukturelle Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt zwischen Ost und West, Wirtschaft im Wandel 20, S. 82-85.

Abbildung 9: Zu- und Abgänge bei Langzeitarbeitslosen von April 2017 bis März 2018

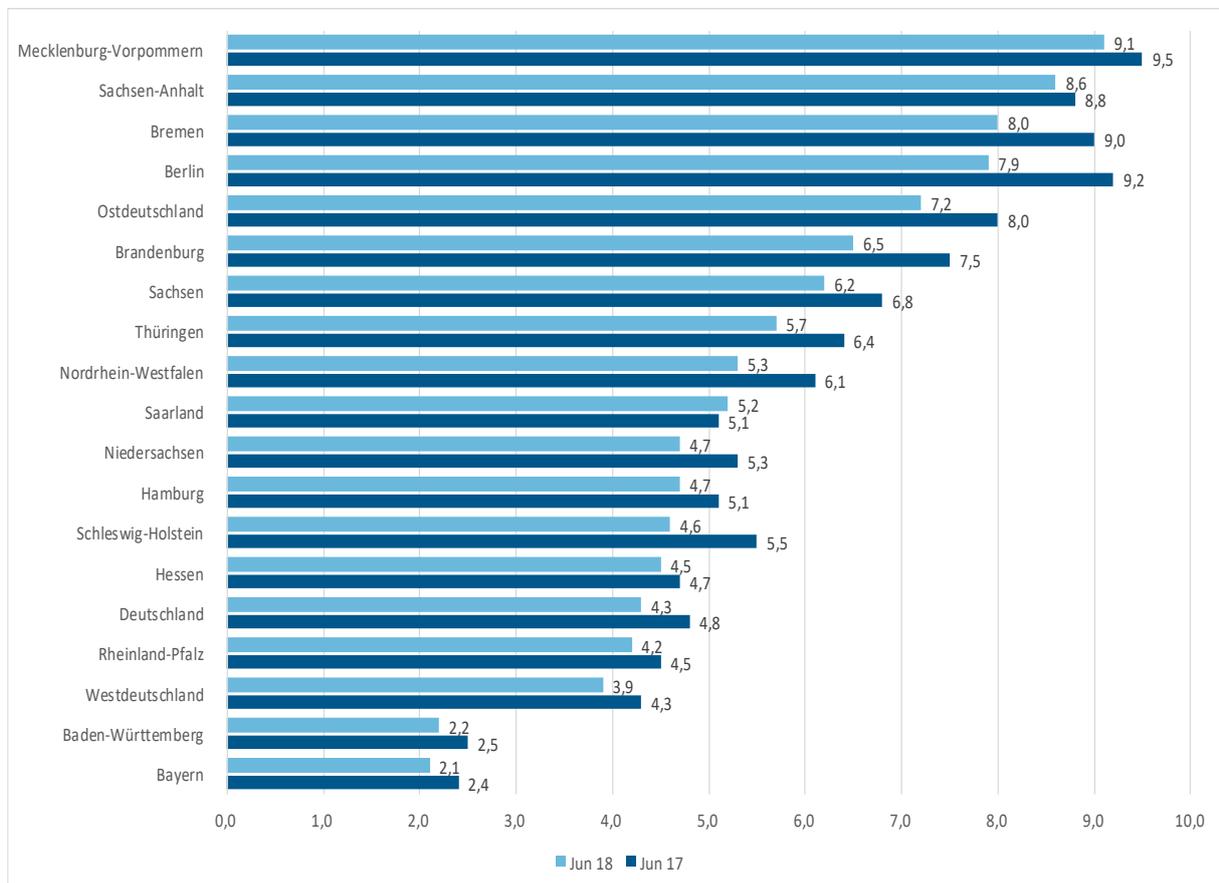


Quelle: Prognos AG (2018), auf Basis von Bundesagentur für Arbeit (2018).

Die **Jugendarbeitslosigkeit** liegt im Bundegebiet im Juni 2018 bei einer Quote von 4,3 % und hat sich damit im Vergleich zum Vorjahresmonat **positiv** nach unten **entwickelt** (vgl. Abbildung 10). Auffällig ist, dass sich dieser Trend durch alle Bundesländer zieht und rückläufige Jugendarbeitslosigkeitszahlen in allen Ländern zu verzeichnen sind. Auch wenn die Arbeitslosigkeit unter den 15 bis 24-Jährigen somit nirgendwo in der Europäischen Union so niedrig ist wie in der Bundesrepublik, gibt es unter den Bundesländern doch erhebliche Unterschiede.⁴⁵ Nach Schleswig-Holstein (minus 16,4 %) hat Berlin allerdings mit minus 14,1 % unter den Bundesländern den stärksten Rückgang zum Vorjahr aufzuweisen und damit die höchste Rückgangquote unter den ostdeutschen Bundesländern. Dahinter folgt zudem mit minus 13,3 % Brandenburg als ostdeutsches Flächenland.

⁴⁵ Sehr hohe Quoten finden sich demnach im Osten und im Norden Deutschlands. Die neuen Bundesländer werden hier durch Bremen ergänzt.

Abbildung 10: Jugendarbeitslosigkeit im Vergleich der Bundesländer, Juni 2017 und Juni 2018 (in %)



Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Statistisches Bundesamt.

Die teils noch sehr hohen Quoten sind nicht zuletzt das Resultat hoher **Abbruchquoten bei Schule und Ausbildung**.⁴⁶ Eine Betrachtung der innerdeutschen Verhältnisse zeigt, dass die neuen Bundesländer auch beim Abbau der Jugendarbeitslosigkeit hinter den alten Bundesländern zurückbleiben. Liegt die Quote der erwerbslosen Jugendlichen in den alten Bundesländern im Jahr 2017 im Mittel bei 5,4 %, so ist sie in den neuen Bundesländern mit 8,6 % deutlich höher. Die Zahl der Jugendarbeitslosen zu verringern und das Ungleichgewicht zwischen neuen und alten Bundesländern abzumildern ist ein strukturpolitischer Handlungsbedarf.

Die Arbeitslosenquote älterer Erwerbspersonen im Alter von 50 bis 64 Jahren liegt auf Bundesebene im Jahr 2017 bei 3,1 % und damit unter dem europäischen Durchschnitt von 5,8 %. Auch bei der Betrachtung der Quotenverteilung nach Geschlecht bleibt die **Bundesrepublik unter dem EU-Durchschnitt**. Während EU-weit 5,9 % der 50 bis 64-jährigen Männer ohne Arbeit sind, liegt die Quote in Deutschland bei 3,4 %. Bei den Frauen bleibt sie mit 2,8 % um 2,9 Prozentpunkte hinter dem Durchschnitt der 28 EU-Staaten (5,7 %) zurück. Von den in Deutschland im März 2018 aktuell 2.458.110 Arbeitslosen sind bundesweit 529.777 im Alter von 55 Jahren oder älter. Dies entspricht einer Absenkung der Quote zum Vorjahresmonat von 4,2 Prozentpunkten.

⁴⁶ Das Gros der Bundesländer liegt bei der Reduktion der Abbrecherquoten noch weit über dem EU-2020-Ziel von 10,0 %.

In Deutschland sind circa 12,8 Mio. Menschen **armutsgefährdet**. Eines der zentralen Anliegen auf europäischer Ebene ist es, ungleiche Verhältnisse abzubauen und Menschen vor Armutsverhältnissen zu schützen. Die Armutsgefährdungsquote auf Bundesebene beläuft sich im Jahr 2016 auf 15,7 %, ist damit jedoch seit 2005 in etwa konstant geblieben.⁴⁷ Die Gefahr sozial abgehängt zu werden hat sich in der bundesdeutschen Entwicklung im Betrachtungszeitraum somit nicht weiter vergrößert. Die konstante Armutsrisikoquote bedeutet indes aber auch, dass trotz konjunktureller Expansion, die Lohnsteigerung der unteren Lohngruppen nicht höher verläuft als im Lohndurchschnitt. So liegt die relative Einkommensarmut in den neuen Bundesländern um 3,4 Prozent-Punkte über dem Wert der alten Bundesländer. In der Tendenz der vergangenen Jahre ist jedoch ein deutliches Aufholen des Ostens der Republik zu beobachten. Mit 22,6 % weist Bremen die höchste Armutsgefährdung auf, gefolgt von den neuen Bundesländern Sachsen-Anhalt (21,4 %) und Mecklenburg-Vorpommern (20,4 %). Gerade Mecklenburg-Vorpommern konnte die Quote der Armutsgefährdung jedoch deutlich, von 24,0 % im Jahr 2008 auf 20,4 % im Jahr 2016, senken. In Hessen (15,1 %) und Nordrhein-Westfalen (17,8 %) ist sie im selben Zeitraum um über 2,0 Prozentpunkte gestiegen.

Mit Blick auf den europäischen Vergleich offenbart sich für Deutschland zunächst ein positiver Eindruck. Ein Großteil der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union befindet sich zurzeit unterhalb der gesetzten Zielmarke der anteilig von Armut gefährdeten an der jeweiligen Gesamtbevölkerung. Mit einer prozentualen Ausprägung von 16,5 % bei der Armutsgefährdungsquote nach Sozialleistungen im Jahr 2016 befindet sich die Bundesrepublik knapp unter dem Durchschnitt der 28 EU-Staaten von 17,2 % und kann sich von den Sorgenkindern der Union, Griechenland (21,2 %), Spanien (22,3 %), Italien (19,9 %) sowie jungen Mitgliedern wie Rumänien (25,3 %) und Bulgarien (22,9 %), absetzen. In der isolierten Betrachtung der europäischen Kernländer (EWG-Gründungsmitglieder) allerdings ist nur die italienische Bevölkerung stärker von Armut bedroht. So weist Frankreich eine Quote von 13,6 % auf, die Niederlande liegen gar bei 12,7 %. Auch Luxemburg und Belgien weisen eine geringere Armutsgefährdungsquote auf als die Bundesrepublik. Betrachtet man die Entwicklung der sozialen Ungleichheit anhand des Gini-Koeffizienten im europäischen Vergleich, fällt auf, dass in der Bundesrepublik mit einem indexierten Punktwert von 29,5 **nur unwesentlich gleichere Sozialverhältnisse herrschen** als im Durchschnitt der 28 EU-Staaten (30,8 Punkte). Eine erweiterte Betrachtung der Gerechtigkeitsverhältnisse mit Hilfe des Social-Justice-Index deutet für die Bundesrepublik auf eine leicht verbesserte Möglichkeiten.⁴⁸ Die Bundesrepublik bekleidet mit einem Wert von 88,50 Indexpunkten den 7. Rang unter den EU-Staaten und muss sich dabei hinter den Spitzenreitern Dänemark (90,57), Finnland (90,53) und Niederlande (89,52) einordnen.

Strukturpolitischer Handlungsbedarf besteht somit darin, die Armutsgefährdung weiter abzubauen und die Gleichheit sozialer Lebensverhältnisse der Bevölkerungsteile der wirtschaftsstärksten Nation in der Union mit Blick auf die europäischen Anrainerstaaten zu erhöhen. In einem direkten Zusammenhang zur Quote der relativen Einkommensarmut steht auch die Zahl der **Asylbewerber** in Deutschland. Die Anzahl der erstmaligen Asylbewerber beläuft sich in Deutschland auf 2.402 je 1 Mio. Einwohner im Jahr 2016 und liegt damit über dem EU-Durchschnitt von 1.270 je 1 Mio. Einwohner. Deutschland bekleidet damit in der Europäischen Union den 6. Rang bei den Erstanträgen von Asylbewerbern. Um das Ziel einer Reduktion der Armutsgefährdung zu

⁴⁷ Die Armutsgefährdungsquote ist als Indikator der relativen Einkommensarmut definiert als der Anteil der Personen, deren Äquivalenzeinkommen weniger als 60,0 % des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung in Privathaushalten entspricht (EU Standard). Auf EU-Ebene werden staatliche Transferleistungen, wie Wohn- oder Kindergeld bei der Berechnung des Äquivalenzeinkommens mitberücksichtigt.

⁴⁸ Mit dem Social Justice Index untersucht die Bertelsmann Stiftung jährlich anhand von 36 Kriterien die Teilhabechancen in den EU-28 Staaten. Hierbei werden sechs verschiedene Dimensionen sozialer Gerechtigkeit betrachtet: Armut, Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheit, Generationengerechtigkeit sowie gesellschaftlicher Zusammenhalt und Nicht-Diskriminierung. Dabei berücksichtigt der Index international verfügbare Eurostat-Daten und ist somit in Erweiterung des Gini-Koeffizienten ein verlässlicheres Maß zur Messung sozialer Gleichheit bzw. Ungleichheit.

realisieren, sind auch Anstrengungen des integrativen Prozesses asylsuchender Mitmenschen von Nöten.

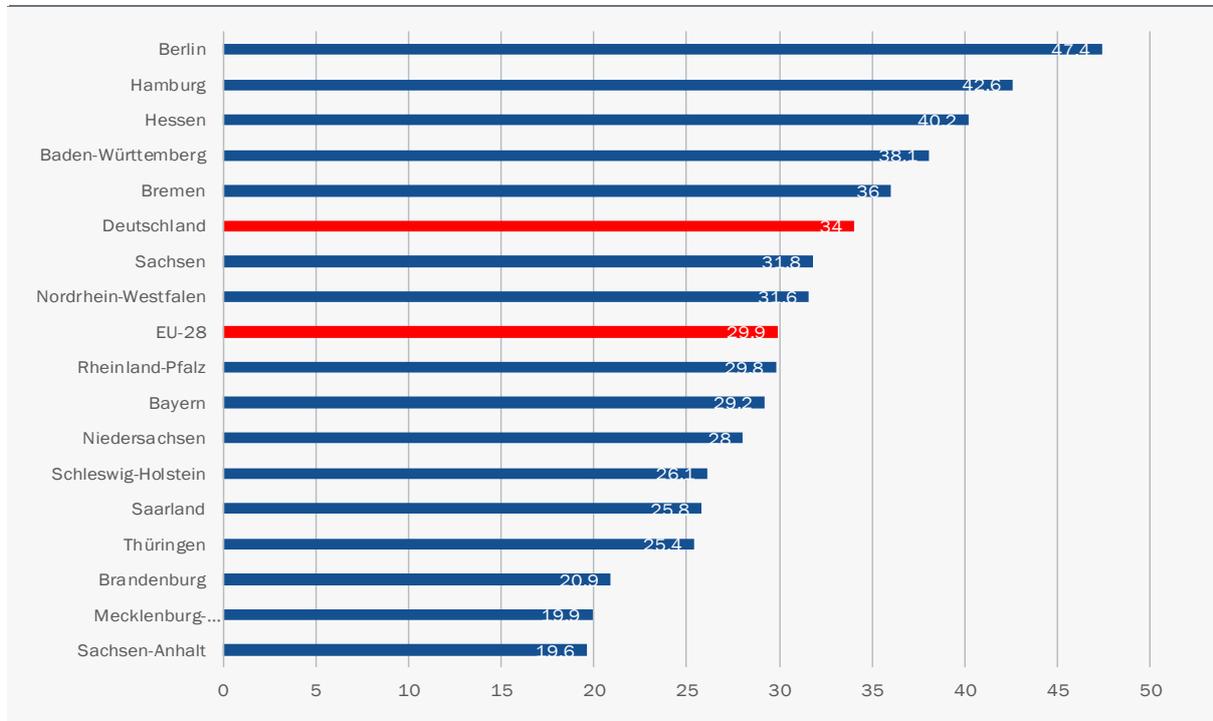
Feststellungen:

- Obwohl die **Zahl der Arbeitslosen** stetig **sinkt**, gelingt es nicht, einen überwiegenden Anteil der Langzeitarbeitslosen in Erwerbstätigkeit zu bringen.
- Die **Armutsgefährdung ist** in den letzten Jahren **konstant geblieben**. Die Angst vor Altersarmut zwingt Rentnerinnen und Rentner jedoch in die Erwerbstätigkeit.

2.1.9 Bildung und lebenslanges Lernen

Die Steigerung des **Qualifikationsniveaus** ist ein entscheidender Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland. In einer technologisch geprägten Welt, die im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung die Gesellschaft vor ständig neue Veränderungsprozesse stellt, ist es unabdingbar, das persönliche Fähigkeitenlevel auf- und auszubauen. Der fortwährende Zugang zu Bildungsmöglichkeiten ist hierfür eine essentielle Grundvoraussetzung. Die Mitglieder der Europäischen Union haben es sich deshalb im Rahmen der EU-2020 Strategie zum Ziel gesetzt, einerseits den Anteil der 30-34-Jährigen mit tertiären Bildungsabschluss auf mindestens 40,0 % Anteil an der jeweiligen Gesamtbevölkerung zu erhöhen sowie andererseits die Quote der frühzeitigen Schulabbrecher auf unter 10,0 % zu senken. Der prozentuale Anteil der 30-34-Jährigen mit einem tertiären Bildungsabschluss der Stufen 4-8 der International Standard Classification of Education (ISCED) beläuft sich in der Bundesrepublik auf 46,8 %. In der Bundesländerbetrachtung des ISCED-Niveau 5-8 zeigt sich, dass die Bundesländer Berlin, Hamburg und Hessen nicht nur über dem EU-Durchschnitt liegen, sondern auch bereits im Jahr 2017 die EU-2020 Zielvorgabe erfüllt haben. Das Gros der Bundesländer bleibt jedoch im Schnitt hinter den Anforderungen zurück (vgl. Abbildung 11).

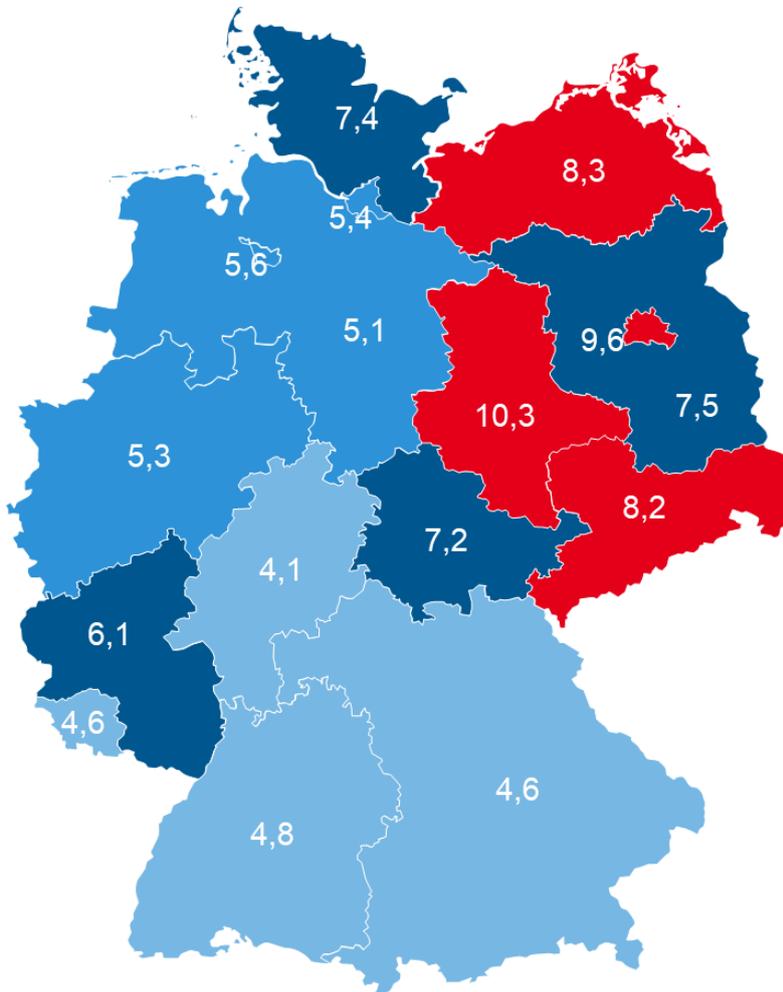
Abbildung 11: Anteil der 30-34-jährigen mit tertiärem Bildungsabschluss (ISCED 5-8) im Jahr 2017 (in %)



Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Eurostat.

Um auch langfristig ein Chancenplus am Arbeitsmarkt zu kreieren und die Gefahr von bildungstechnisch bedingter Armut zu reduzieren, sind die Anstrengungen im Bildungssektor von Schule und Ausbildung auch zukünftig auf einem hohen Intensitätsniveau zu halten. Ein Blick auf die Statistik der Abbruchzahlen bei Schule und Ausbildung aus dem Jahr 2016 verdeutlicht dies (vgl. Abbildung 12). Hier liegt die kumulierte Abbrecherquote bei schulischer und beruflicher Ausbildung bei 10,3 %. Damit befindet sich die Bundesrepublik in ganzheitlicher Betrachtung zwar unter dem EU-Durchschnitt. Das Gros der Bundesländer verfehlt die EU-Zielvorgabe für das Jahr 2020 von unter 10,0 % im Schnitt jedoch um 1,5 %. Mecklenburg-Vorpommern erreicht mit 13,6 % im bundesdeutschen Vergleich den negativ zu interpretierenden Spitzenwert. Ein Blick auf die Schulabbrecherquote im Bildungsmonitoring der Initiative Neue Sozial Marktwirtschaft (INSM) verdeutlicht **innerdeutsche Ungleichheiten** bereits in einem frühen Stadium der individuellen Qualifizierung. Das dargestellte Ranking nach Bundesländern signalisiert eine zunehmende Abbrecherquote, je weiter man sich in den Nordosten Deutschlands begibt.

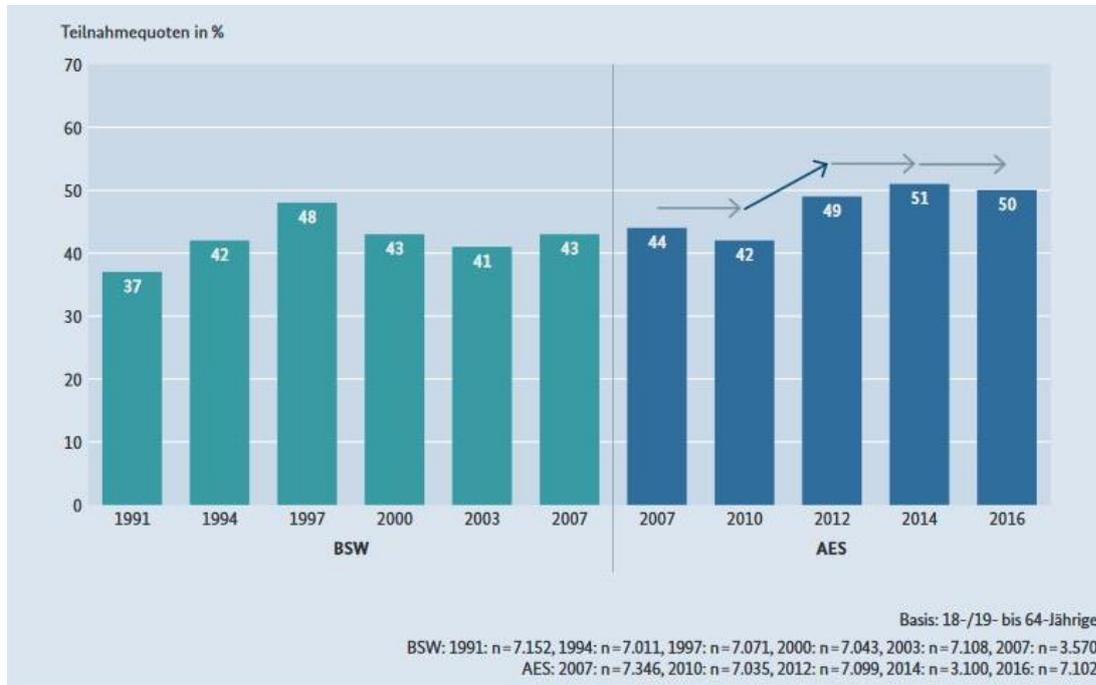
Abbildung 12: Schulabbrecherquote der INSM als Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss an allen Schulabgängern im Jahr 2017 in Prozent



Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (2017).

Zudem liegt die Abbruchquote für Ausbildungen gemäß des aktuellen Berufsbildungsberichts mit 25,8 % im Jahr 2017 über dem üblichen Durchschnittswert von 20,0 bis 25,0 %. Demnach brechen vor allem Köche, Restaurantfachkräfte, Friseure und Sicherheitskräfte ihre berufliche Qualifizierung ab. Um jedoch dem Fachkräftemangel proaktiv entgegen zu wirken, ist es unablässig sich dieser Problemlagen anzunehmen und die Attraktivität der Ausbildung, vor allem der beruflichen Qualifizierung in den schon jetzt erkennbaren Problemfeldern Gesundheit, Pflege und Handwerk zu steigern. Die gesellschaftlich dynamischen Fortschritts- und Veränderungsprozesse erlauben zudem keinen Stillstand der aufbauend qualifizierenden Maßnahmen. **Lebenslanges Lernen** ist für die Prosperität der deutschen Wirtschaft von zentraler Bedeutung. Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich hier auf einem guten Weg, es bedarf jedoch weiterer Anstrengungen, um das bisher erreichte Niveau auch in Zukunft zu halten. Die Weiterbildungsbeteiligung der 18 bis 64-Jährigen liegt in der aktuellen Analyse des Jahres 2016 bundesweit bei 50,0 %, ist im Vergleich zu 2014 jedoch leicht rückläufig (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland 1991 bis 2016



Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung (2016).

Rahmenbedingungen, welche in unterschiedlichen Lebensphasen eine möglichst flexible Gestaltung der work-life-balance erlauben, tragen zur **Aktivierung des Fachkräftepotenzials bei. Um soziale Teilhabe** sicherzustellen bedarf es einer konstant bleibenden Anstrengung beim Ausbau der frühkindlichen und vorschulischen Kinderbetreuung. In der Bundesrepublik liegt die Betreuungsquote bei den unter 3-Jährigen im Jahr 2017 bei 33,1 %. Mit 51,3 % liegt sie in den neuen Bundesländern deutlich höher als im Westen der Republik (28,8 %). Bei mehr als 30 Stunden Betreuung in der Woche befindet sich Deutschland mit 21,4 % im Jahr 2016 über dem EU-Durchschnitt von 17,4 %. Allerdings wird lediglich der 13. Rang im europäischen Vergleich bekleidet. Bei den 3 – 6-jährigen Kindern liegt die Quote der generellen Betreuung in Deutschland bei 93,4 % im Jahr 2016. Mit Blick auf Europa fällt dieser Wert bei der formalen Betreuung von 30 oder mehr Stunden in der Woche auf 53,8 % und liegt damit nur noch knapp über dem EU-Durchschnitt von 51,8 %. Insoweit besteht Handlungsbedarf in Deutschland.

Feststellungen:

- Schulabbruch ist vor allem in den neuen Bundesländern ein Problem. Die Mehrzahl der Bundesländer verfehlt aktuell die vereinbarte Reduktion der Abbruchsanteile bei Schule und Ausbildung.
- Der tertiäre gebildete Anteil der Bevölkerung nimmt weiter zu. Nur in wenigen Bundesländern liegt die Quote der 30 bis 34-Jährigen mit tertiärem Bildungsniveau der Stufen 5 bis 8 aktuell über dem EU-Richtwert.

2.2 Regionale Disparitäten und Konvergenz in Deutschland

Die **Existenz**, das Ausmaß und die räumliche Verteilung **von strukturpolitischen Problemlagen** und Entwicklungsbedürfnissen in der Bundesrepublik und dessen Bundesländern ist eine wesentliche Voraussetzung, um die Strukturpolitik und die Interventionen der ESI-Fonds-Förderung in Deutschland zu begründen. Dieses Zwischenfazit beleuchtet jene sich aus der sozioökonomischen Analyse ergebenden **regionalen Disparitäten im Bundesgebiet** sowie deren Angleichungsfortschritte. Zudem erfolgt eine Einordnung mit zentralen Veröffentlichungen (7. Kohäsionsbericht, Länderspezifische Empfehlungen, Stellungnahmen von Bund und Ländern), in denen strukturpolitische Problemlagen im Zuge der kontroversen Debatte zur Zukunft der Kohäsionspolitik benannt sind.

2.2.1 Regionale Disparitäten in Deutschland

Wirtschaft und Demografie:

Auch in regionaler Differenzierung hat sich das BIP und die Arbeitslosigkeit positiv entwickelt. Im Zeitraum 2010 bis 2016 ist die Wirtschaft in allen Ländern gewachsen und die Arbeitslosigkeit ist in fast allen Ländern gesunken. Die Arbeitslosigkeit ist im Zeitraum 2014 bis 2016 in den ostdeutschen Ländern stärker zurückgegangen als in den westdeutschen Ländern. Jedoch bestehen weiterhin beträchtliche regionale Gegensätze zwischen den Landesteilen.⁴⁹ Nach wie vor ist Ostdeutschland überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit und geringerer Produktivität betroffen und die Konvergenz der Einkommen gegenüber Westdeutschland ist kaum vorangekommen. Zudem sind die ostdeutschen Bundesländer überproportional von Abwanderungs- und Alterungsprozessen betroffen. Die Regionen, die zu Beginn der Förderperiode wirtschafts- und strukturschwach waren, liegen auch weiterhin zurück. Von hoher Bedeutung ist, dass auch in Westdeutschland Regionen, Städte und Kreise von erheblicher Strukturschwäche betroffen sind. Zudem stehen manche Regionen, wie z.B. die Braunkohleregionen Lausitzer Revier, Mitteldeutsches Revier, aber auch das Rheinische und Helmstedter Revier, vor erheblichen Herausforderungen den Strukturwandel zu gestalten. Fortbestehende Entwicklungsdefizite in vielen Teilen Ostdeutschlands zeigen sich durch folgende Faktoren⁵⁰:

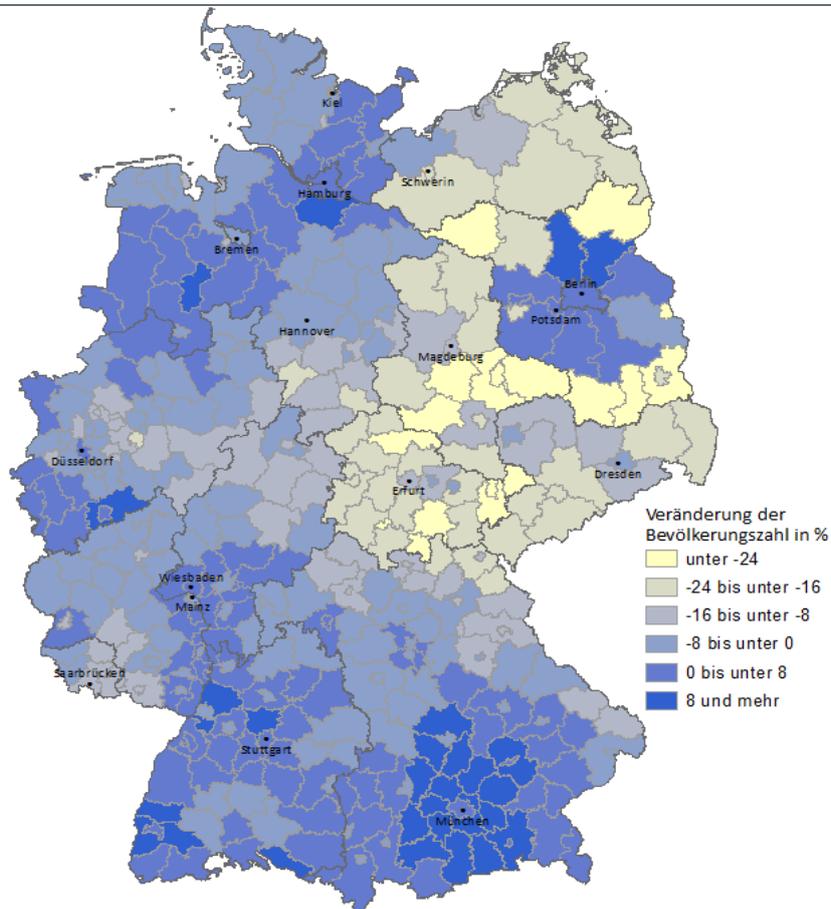
- die zu geringe Einbindung ostdeutscher Unternehmen in internationale Wirtschaftskreisläufe und die unzureichende Eigenkapitalausstattung der Unternehmen,
- die kleinteilige Wirtschaftsstruktur (historisches Erbe),⁵¹
- und der Rückgang der Bevölkerung und insbesondere der Rückgang und die Alterung der Erwerbsbevölkerung im Zuge des demographischen Wandels, von dem ostdeutsche Gebiete besonders stark betroffen sind.

49 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017), Jahresbericht Energiepartnerschaft 2017, Berlin.

50 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016), Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2016, Berlin. und BMWi (2017), Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2017, Berlin.

51 Arnold et al. (2015), Kleinteiligkeit der ostdeutschen Wirtschaft. Gibt es spezifische Wachstumshemmnisse für die Bildung größerer Unternehmenseinheiten, DIW Econ Berlin.

Abbildung 14: Bevölkerungswachstum nach Kreisen in Deutschland, 2012-2035



Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, [https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Bevoelkerungswachstum_Kreise_Prognose.html]; jsessionid=593650E8BEA77C11973A7AF1295F23D8.2_cid380].

Die Bevölkerungszahl in Deutschland wird nach der aktuellen Raumordnungsprognose bis zum Jahr 2035 von 80,5 auf 78,2 Mio. Einwohner schrumpfen. Das wird einen Rückgang um 3 Prozent entsprechen. Allerdings verläuft der **demografische Wandel** regional sehr unterschiedlich. Insbesondere wirtschaftsstarke Regionen werden nach wie vor eine wachsende Bevölkerung aufweisen und in diesen Gebieten wird sich der Wachstumsprozess der Bevölkerung fortsetzen. So hat von 2005 bis 2015 die Bevölkerung der 77 deutschen Großstädte um 1,4 Mio. Menschen zugenommen. Kleinere und mittelgroße Städte, vor allem jene mit Hochschulen, haben in dieser Zeit auch ein Bevölkerungswachstum verzeichnet. Bezugnehmend auf die Bevölkerungsvorausberechnung wird die größte Zunahme bis zum Jahr 2035 für Stadt München mitsamt Umland erwartet. Demgegenüber wird die Bevölkerung in strukturwachen Gebieten – vor allem in Ostdeutschland – stark schrumpfen und der **Prozess des Bevölkerungsrückgangs** wird sich fortsetzen. Zwischen 2005 und 2015 haben sich bereits 37 % der Mittelstädte und 52 % der Kleinstädte in ihrer Größe reduziert und haben dementsprechend an Einwohnerzahl verloren. Bis zum Jahr 2035 wird für manche Landkreise in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen ein Rückgang der Bevölkerung um bis zu einem Viertel prognostiziert. Den größten Bevölkerungsrückgang soll mit minus 32 % der Landkreis Oberspreewald-Lausitz in Brandenburg erleben.

Binnenwanderungsbewegungen sind die Hauptursache für die regionalen Unterschiede im Bevölkerungswachstum. Insbesondere ländlich-periphere Räume verlieren Einwohner durch **Abwanderung**. Hinsichtlich der deutschlandweiten Bilanz der Zu- und Abwanderungen konnten in Ostdeutschland Brandenburg und Sachsen Zuwanderungsüberschüsse erzielen. Aus Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen zogen mehr Menschen im Jahr 2015 weg, als Bürger hinzugezogen sind. Von Zuzügen junger und gut ausgebildeter Menschen aus diesen Gebieten profitieren dagegen Großstädte und wirtschaftsstarke, überwiegend urban geprägte Regionen. Während das Durchschnittsalter in Großstädten bei 42,4 Jahren liegt, beträgt das Durchschnittsalter in ländlichen Kreisen bereits 45,2 Jahre. In den dünn besiedelten und strukturschwachen Gebieten, besonders in den östlichen Bundesländern, sind bereits heute etwa 25 % der Einwohner mindestens 65 Jahre alt. Von dieser **demografischen Überalterung** sind zunehmend auch Landgemeinden, Klein und Mittelstädte in Westdeutschland betroffen.

Klima, Energie, Umwelt:

Die Reduktion des **Primärverbrauchs** schreitet in den alten Bundesländern deutlich schneller voran, als in den neuen. Während die alten Bundesländer zwischen 2010 und 2014 eine Absenkung von 13,3 % vorweisen können, liegt sie in Ostdeutschland lediglich bei 2,6 %. Bei den Treibhausgasemissionen verfehlt die Bundesrepublik das nationale Reduktionsziel von 40,0 % gegenüber 1990. In 2015 konnten die Emissionen lediglich um 26,6 % gemindert werden. Thüringen ist mit einer Reduktionsrate von 64,8 % besonders klimaschonend, während Hamburg die Reduktion lediglich um 3 % voranbringen konnte. Beim Anteil der **Erneuerbaren Energien** am Bruttoenergieverbrauch weisen die Bundesländer teils sehr starke Unterschiede auf. Die Länder Mecklenburg-Vorpommern (37,0 %), Thüringen (23,1 %) und Brandenburg (20,4 %) liegen bereits zum Jahr 2014 (aktuellste Zahlen) über der EU-Zielvorgabe. Berlin und Saarland (beide 3,9 %) sind hier deutlich im Rückstand. Nur circa jeder 10. Umweltbonus für die Anschaffung von Elektrofahrzeugen wird in den neuen Bundesländern in Anspruch genommen. 87,7 % der verteilten Boni werden im alten Bundesgebiet vergeben, der Großteil in Nordrhein-Westfalen (23,7 %), Bayern (23,0 %) und Baden-Württemberg (21,0 %).

Beschäftigung und Mobilität von Arbeitskräften:

Der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung liegt in den alten Bundesländern im Jahr 2016 bei 50,6 %. Im Osten liegt die Quote um 2,1 Prozentpunkte niedriger bei 48,5 %. Die neuen Bundesländer leiden unter einem Rückgang der Erwerbspersonen. Im Mittel sinkt die Anzahl dieser zwischen 2008 und 2016 um 6,2 %. Einzig Berlin hat Zuwächse (5,9 %) zu verzeichnen. In den verbleibenden neuen Bundesländern liegt der Rückgang zwischen 5,5 % (Brandenburg) und 11,4 % (Sachsen-Anhalt). Unter den alten Bundesländern hat Schleswig-Holstein mit 1,0 % Zuwachs den geringsten Anstieg der Erwerbspersonen auszuweisen. In der Betrachtung der Wanderungssaldi lassen sich weitere Divergenzen ausmachen. Beläuft sich der Überschuss im Jahr 2016 nach Zu- und Abwanderung in den alten Bundesländern im Mittel auf 82.262 Personen, beträgt er in den neuen Bundesländern nur 15.835 Personen.

Soziale Eingliederung und Armut:

Die Zahl der Arbeitslosen geht in den neuen Bundesländern stärker zurück als in den alten. Jedoch liegt die Quote der ostdeutschen Regionen mit 7,4 % im Mittel deutlich über dem Bundesdurchschnitt, während die alten Bundesländer eine unterdurchschnittliche Quote von 5,1 % im Mittel aufweisen. Mit Blick auf die **Geschlechterverteilung** verstärkt sich der divergierende Effekt. Der Anteil der arbeitslosen Frauen liegt im Westen der Republik bei 5,6 % im Mittel und beläuft sich in den neuen Bundesländern auf 7,1 % im Mittel. Bei den Männern ergibt sich ein ähnliches Bild. In den alten Bundesländern beträgt die Quote der männlichen Arbeitslosen 6,2 % im

Mittel. In den ostdeutschen Bundesländern liegt sie um 1,9 Prozent-Punkte höher bei 8,1 % im Mittel. In der Betrachtung der Langzeitarbeitslosen, gemessen an den zivilen Erwerbspersonen (2,0 % im Bundesdurchschnitt), ragen vor allem die Länder Bremen (4,5 %), Nordrhein-Westfalen (3,1 %), Mecklenburg-Vorpommern (3,0 %), Brandenburg (2,9 %), Berlin (2,6 %), Sachsen-Anhalt (3,2 %) und Sachsen (2,5 %) heraus. Einzig Thüringen kann sich unter den neuen Bundesländern mit einem Anteil von 2,1 % nahe am Bundesdurchschnitt halten.

Bei der Reduzierung der **Jugendarbeitslosigkeit** bleiben die neuen Bundesländer hinter den alten zurück. Lag die Quote der erwerbslosen Jugendlichen in den alten Bundesländern im Juni 2018 im Mittel bei 3,9 %, so ist sie in den neuen Bundesländern mit 7,2 % deutlich höher. Der Rückgang ist im Osten der Republik jedoch um 0,4 Prozentpunkte höher als im alten Bundesgebiet. In der Betrachtung zeigt sich zudem, dass ein diesbezügliches Ost-West-Gefälle im Land um ein sichtbares Süd-Nord-Gefälle ergänzt wird. Einzig Schleswig-Holstein kann als norddeutsches Bundesland eine Jugendarbeitslosigkeitsquote nahe am deutschen Durchschnitt aufweisen. Im europäischen Vergleich ist die Arbeitslosigkeit unter den 15 bis 24-Jährigen in Deutschland hingegen auf einem niedrigen Niveau. Doch regionale Disparitäten können nach wie vor beobachtet werden. Bei der Bekämpfung der **Armutsgefährdung** ist in den vergangenen Jahren ein deutliches Aufholen des Ostens der Republik zu beobachten. Mit 22,6 % weist Bremen die höchste Armutsgefährdung auf, gefolgt von den neuen Bundesländern Sachsen-Anhalt (21,4 %) und Mecklenburg-Vorpommern (20,4 %). Gerade Mecklenburg-Vorpommern konnte die Quote der Armutsgefährdung jedoch deutlich, von 24,0 % im Jahr 2008 auf 20,4 % im Jahr 2016, senken. In Hessen (15,1 %) und Nordrhein-Westfalen (17,8 %) ist sie im selben Zeitraum um über 2,0 Prozentpunkte gestiegen.

Bildung und lebenslanges Lernen:

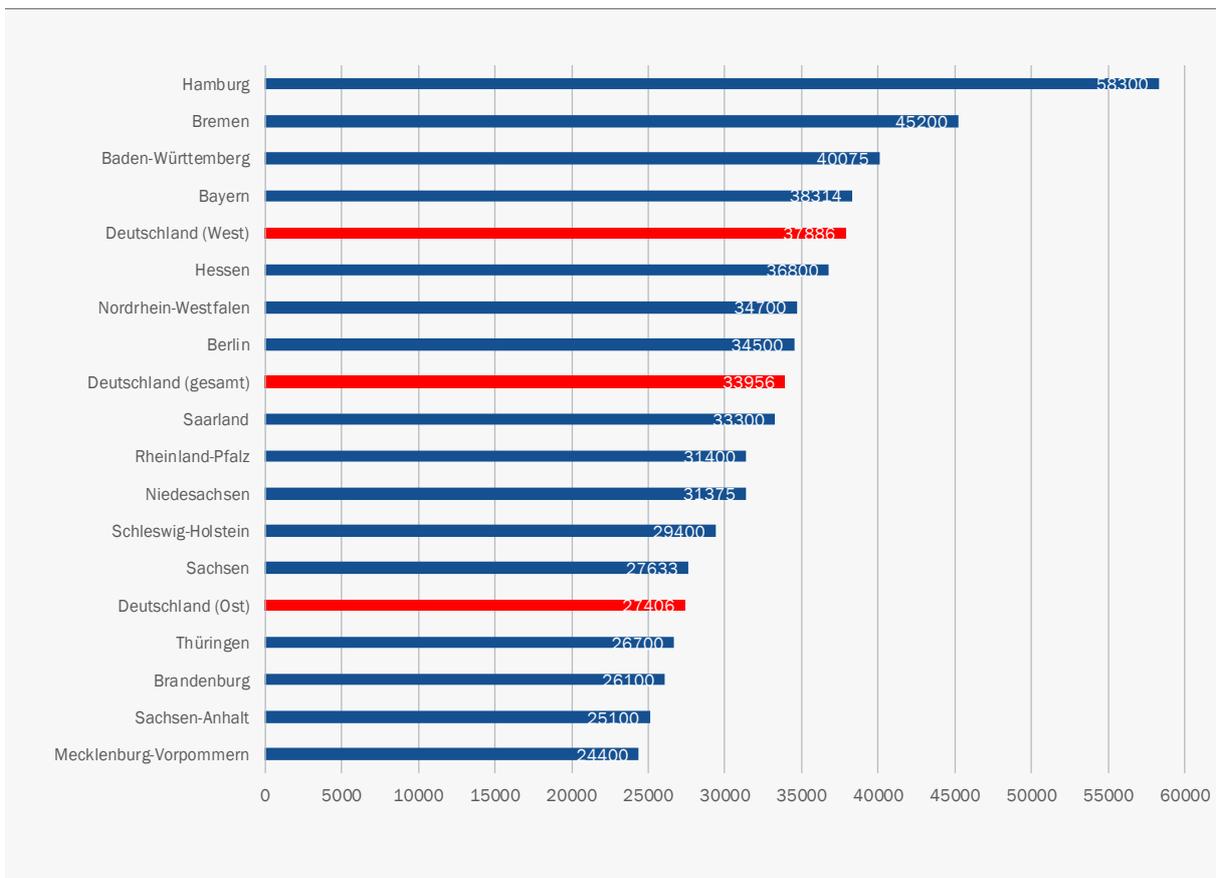
Das Gros der Bundesländer bleibt beim Anteil tertiäre Abschlüsse unter den 30 bis 34-Jährigen im Schnitt hinter den Anforderungen zurück oder hat wie die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt ein Defizit von etwa 20 % zur EU-2020 Maßgabe. Einzig Berlin (47,4 %), Hamburg (42,6 %) und Hessen (40,0 %) liegen über dem Ziel der EU-2020 Strategie. Die Mehrzahl der Bundesländer verfehlt aktuell die Vorgabe, die Abbruchzahlen bei Schule und Ausbildung auf unter 10,0 % zu senken, im Schnitt um 1,5 %. Mecklenburg-Vorpommern erreicht mit 13,6 % im bundesdeutschen Vergleich den negativ zu interpretierenden Spitzenwert. Bei der Betreuung der unter 3-jährigen Kinder liegt die Quote mit 51,3 % in den neuen Bundesländern deutlich höher als im Westen der Republik (28,8 %).

2.2.2 Konvergenz: Angleichung regionaler Disparitäten in Deutschland

In der Debatte um die Zukunft der Kohäsionspolitik spielt die Frage der Angleichung **regionaler Disparitäten** eine wichtige Rolle. Misst man regionale Disparitäten an den regionalen Pro-Kopf-Einkommen, so zeigen sich folgende Ergebnisse für die Entwicklung der Disparitäten in Deutschland. Mit Blick auf das BIP-Pro-Kopf in den deutschen Bundesländern rangieren die ostdeutschen Flächenländer auf den hinteren Plätzen. Der Abstand zwischen Hamburg an der Spitze der Bundesländer und Mecklenburg-Vorpommern am Ende des Vergleichs beläuft sich auf 33.900 BIP

Pro-Kopf (in PP\$ Kaufkraftparitäten berechnet) ⁵², wodurch das personenbezogene Bruttoinlandsprodukt im hanseatischen Stadtstaat um 58,1 Prozentpunkte höher liegt als im ostdeutschen Flächenland. Die Hamburger Werte bleiben hingegen für alle Bundesländer unerreicht. Unter den ostdeutschen Regionen kann einzig Berlin als Stadtstaat mit dem Niveau der restlichen Bundesländer mithalten und rangiert im oberen Mittelfeld.

Abbildung 15: Das BIP-Pro-Kopf der Bundesländer in 2016 (in PP\$-Kaufkraftparitäten)



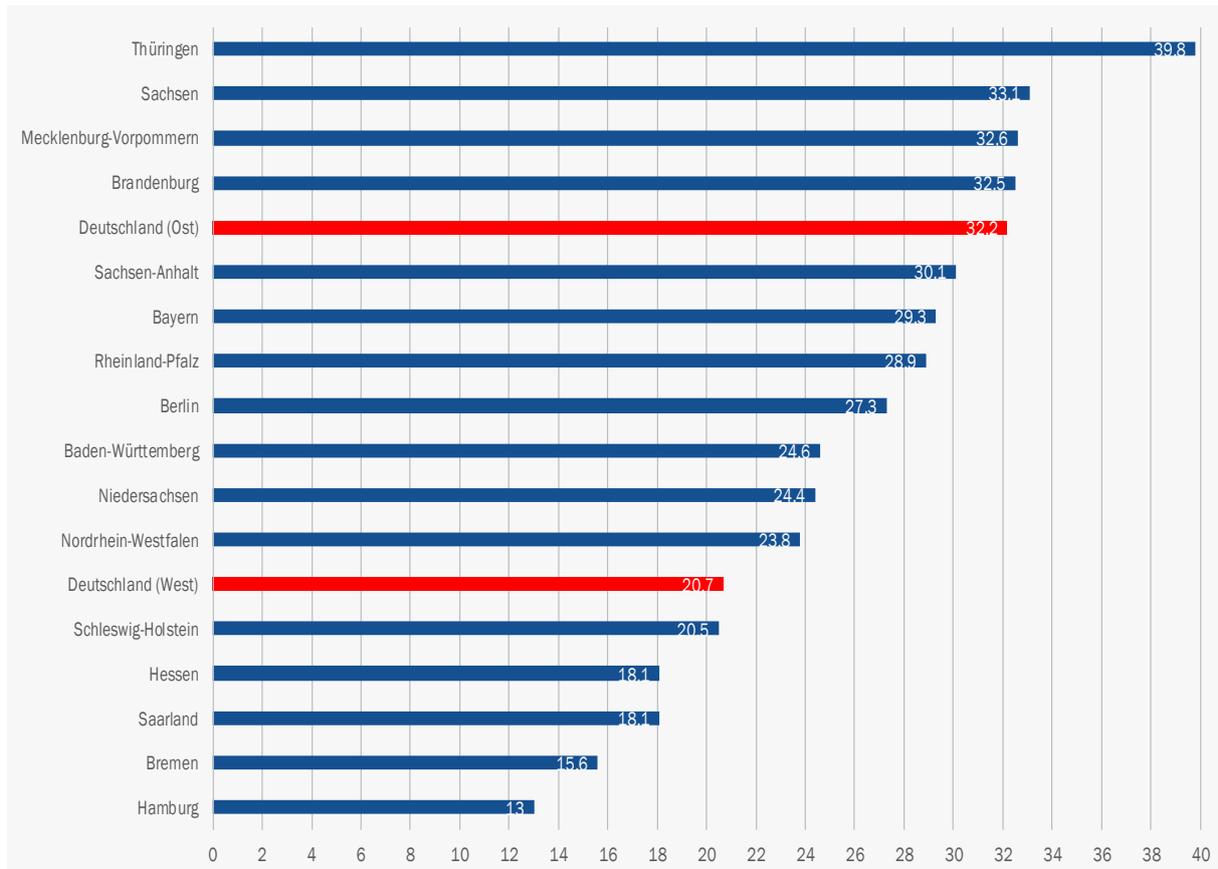
Quelle: Prognos AG (2018), auf Basis von Eurostat.

Dieser Eindruck büßt jedoch etwas an Vehemenz ein, betrachtet man die Veränderung des BIP-Pro-Kopf in den Jahren 2006 bis 2016 (vgl. Abbildung 16). Hier zeigt sich, dass alle **ostdeutschen Flächenländer überdurchschnittliche Quoten bei der Entwicklung** des BIP-Pro-Kopf-Wachstums aufweisen. Während dieses im Schnitt der alten Bundesländer um 20,7 % anwächst, liegt die Veränderungsquote in Ostdeutschland bei 32,2 %. Besonders deutlich zeigt sich dieser Effekt etwa in Thüringen. Lag das BIP-Pro-Kopf im Freistaat im Jahr 2006 bei 18.100 PP\$, wuchs es bis zum Jahr 2016 stetig bis auf 26.700 PP\$ an. Damit bekleidet das Bundesland im Ländervergleich der BIP-Pro-Kopf-Werte zwar nach wie vor einen der hinteren Plätze, hat in der Betrachtung jedoch am meisten aufgeholt. Im kumulierten Vergleich zwischen neuen und alten Bundesländern

⁵² Internationale Vergleiche z.B. von Löhnen oder dem BIP-Pro-Kopf verwenden Kaufkraftparitäten, bei denen eine entsprechende Umrechnung vorgenommen wird. Kaufkraftparitäten werden deshalb von Eurostat zur besseren intraregionalen Vergleichbarkeit volkswirtschaftlicher Kennziffern verwendet.

profitieren die ostdeutschen Regionen mit einer Steigerung von 32,2 % überproportional zum deutschen Durchschnittswert aller Bundesländer (25,7 %). Die Quote der neuen Bundesländer erhöht sich auf 33,6 % in der ausschließlichen Analyse der ostdeutschen Flächenländer, unter Ausschluss des Bundeslandes Berlin. In den alten Bundesländern hat sich das BIP-Pro-Kopf im selben Zeitraum um 20,7 % erhöht und bleibt damit unter dem Bundesdurchschnitt.

Abbildung 16: Veränderung des BIP-Pro-Kopf (PP\$) von 2006 bis 2016 (in %)

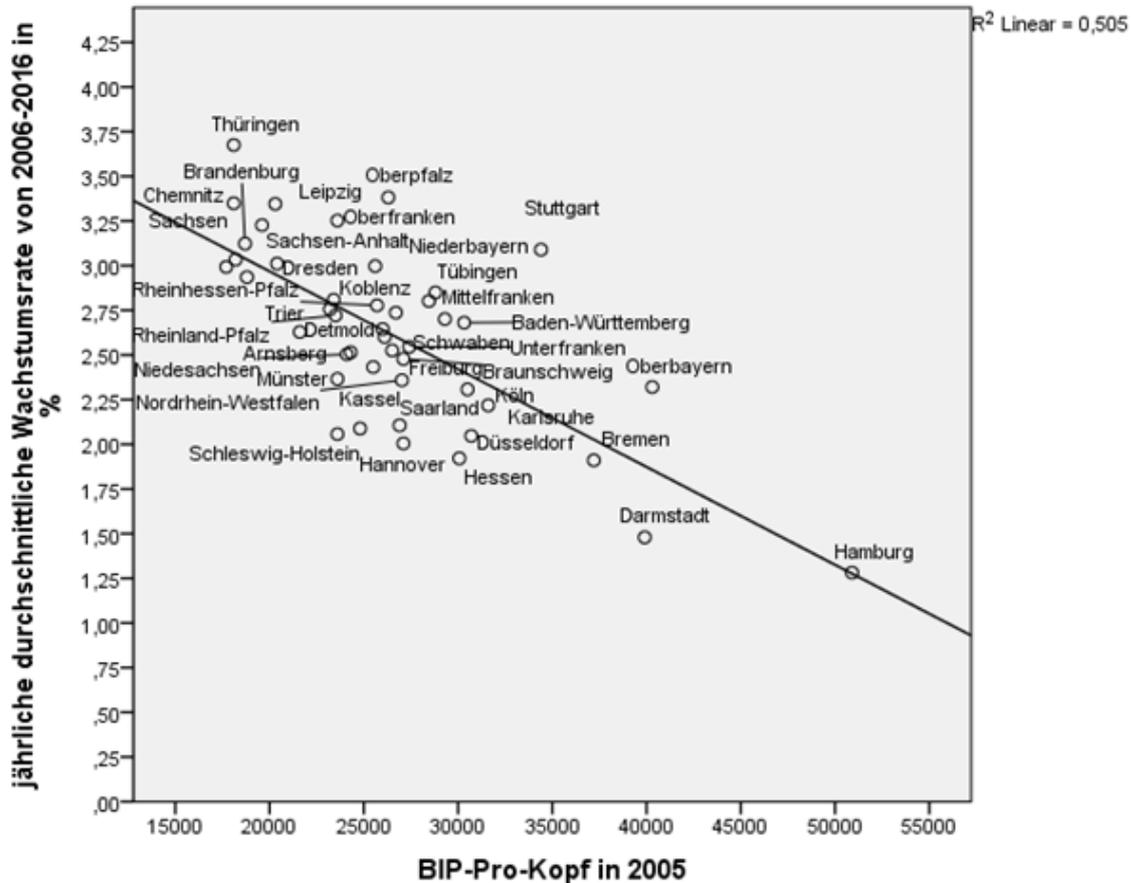


Quelle: Prognos AG (2018), auf Basis von Eurostat (2018).

Inwieweit ist ein **Konvergenzprozess** zwischen den östlichen und westlichen Regionen Deutschlands im Zeitverlauf zwischen 2006 und 2016 festzustellen? Die Aussage, dass für den Zeitraum 2006-2016 ein Konvergenzprozess zwischen Ost und West stattgefunden hat, trifft im Prinzip zu, allerdings ist keine vollständige Konvergenz erreicht (siehe Abbildung 17). Die negative Korrelation zwischen dem BIP-Pro-Kopf im Jahr 2005 als Referenzjahr und der durchschnittlichen Wachstumsrate für den Zeitraum 2006-2016 ist stark, aber nicht perfekt. Mit der geschätzten Regressionsgeraden lässt sich abbilden, welche Regionen besser als erwartet (z. B. Thüringen, Stuttgart) oder schlechter als erwartet (z. B. Schleswig-Holstein, Hannover) abschneiden. Die Geschwindigkeit des wirtschaftlichen Angleichens zwischen den Regionen wird aber durch die starke Wirtschaftsperformanz von Stuttgart oder Tübingen gebremst, die entgegen der Konvergenztheorie als reiche Regionen nach wie vor hohe Wachstumsraten aufweisen. Laut dem Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2017 stellen die Kleinteiligkeit der ostdeutschen Wirtschaft und die Tatsache, dass kaum Konzernzentralen großer Unternehmen im

Osten angesiedelt sind „dominante Erklärungsfaktoren“ für den weiterhin bestehenden Ost-West-Gegensatz dar.⁵³

Abbildung 17: Zusammenhang zwischen BIP-Pro-Kopf in 2005 (PP\$) und der jährlich durchschnittlichen Wachstumsrate des BIP von 2006-2016



Quelle: Prognos AG (2018).

2.2.3 Einordnung strukturpolitischer Problemlagen aus anderen Quellen

Im Folgenden werden **weitere Quellen** wie Stellungnahmen des Bundes und der Länder, der 7. Kohäsionsbericht und länderspezifische Empfehlungen im Hinblick auf die Benennung strukturpolitischer Problemlagen **überprüft**. Die Darstellung beginnt mit dem 7. Kohäsionsbericht als eine maßgebliche Quelle. Da die Diskussion um die „mittlere Einkommensfalle“ im 7. Kohäsionsbericht eine bedeutende Rolle spielt, wird diesbezüglich hier folgend ein Abriss geliefert.

⁵³ BMWi (2017), Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2017, S. 18.

Die Diskussion um die „mittlere Einkommensfalle“ im 7. Kohäsionsbericht:

Laut dem **7. Kohäsionsbericht von Oktober 2017** sind europäischen Regionen auf einem mittleren Einkommensniveau⁵⁴ gegenwärtig mit einer besonderen Herausforderung konfrontiert. Einige dieser Regionen waren im Durchschnitt der Jahre zwischen 2000 und 2015 durch niedrige Wachstumsraten gekennzeichnet, so dass als Folge deren BIP-Pro-Kopf im Vergleich zum EU-Durchschnitt gesunken ist. Dieser Befund trifft auf weite Teile Englands, Italiens, Frankreichs, Spaniens und den Benelux-Ländern zu und wird als Anzeichen dafür gewertet werden, dass diese Regionen seit den 2000er Jahren in einer sogenannten „**mittleren Einkommensfalle**“ feststecken.⁵⁵

Die Forschung zum Phänomen der mittleren Einkommensfalle stammt ursprünglich aus der internationalen Entwicklungsökonomie und bezog sich auf die aufstrebenden asiatischen und südamerikanischen Schwellenländer, welche nach Jahren hoher wirtschaftlicher Wachstumsraten (**growth miracles**) seit den 1970er Jahren, zu Beginn der 1990er Jahren auf Schwierigkeiten gestoßen sind, ihre Wachstumsphasen fortzusetzen.⁵⁶ In Europa wurde der Begriff der mittleren Einkommensfalle zuerst auf osteuropäische Länder wie **Polen** angewandt, deren dynamischen Aufholprozesse nach dem Fall des Eisernen Vorhang sich zu Beginn der 2010er Jahre aufgrund nachlassendes Produktivitätswachstums verlangsamt haben.⁵⁷ Das Beispiel dieser Länder verdeutlicht, dass der **Strukturwandel** von einer investitions- zu einer innovationsorientierten Wirtschaftsentwicklung und die **Transition** von einem arbeitsintensiven auf ein kapital- und wissensintensives Produktionssystem ein lang andauernder Prozess ist. Bezugnehmend auf den 7. Kohäsionsbericht lässt sich die Frage, ob eine europäische Region in der mittleren Einkommensfalle gefangen ist, an **drei Merkmalen** feststellen.

1. Im Durchschnitt sank in vielen dieser Regionen das BIP-Pro-Kopf zwischen 2000 und 2015 im Vergleich zum EU-Durchschnitt.
2. Der Industriesektor in diesen Regionen ist kleiner und schwächer als in Regionen mit einem niedrigeren oder höheren BIP-Pro-Kopf.
3. Die regionalen Innovationssysteme sind nicht stark genug im Vergleich zu Regionen mit einem höheren BIP-Pro-Kopf.

Demnach haben Regionen mit einem mittleren Einkommenslevel aufgrund höherer Lohnstückkosten komparative Kostennachteile im Vergleich mit weniger entwickelten Regionen. Zudem sind diese Regionen auf einem mittleren Einkommensniveau durch eine geringere Produktivität als Folge von schwach ausgeprägten regionalen Innovationssystemen und Forschungsinfrastrukturen gekennzeichnet. Regionen in der mittleren Einkommensfalle haben also auf der einen Seite zu hohe Lohnstückkosten, um im industriellen Sektor wettbewerbsfähig zu bleiben; auf der anderen Seite sind sie noch nicht innovativ genug, um sich in der heutigen Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft zu behaupten. Um im globalen Wettbewerb mit hochentwickelten Regionen bestehen zu können, müssen die europäischen Regionen auf mittlerem Einkommenslevel durch die Entwicklung neuer Technologien und Innovationen, der Stärkung von Humankapital und dem

54 Damit sind „Übergangsregionen“ und „stärker entwickelte Regionen“ gemeint, deren BIP-Pro-Kopf zwischen 75 und 120 % des EU-Durchschnitts beträgt.

55 EU-KOM, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (2017), Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft, Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen, und territorialen Zusammenhalt, S. xii.

56 The Economist (7. Oktober 2017), Out of the traps, Special Report Emerging Markets.

57 Holtemöller, Kämpfe (2017), Polen vor der Middle Income-Trap? Entwicklungsplan bis 2030 soll den Aufholprozess beschleunigen, in: Wirtschaft im Wandel – Jg. 23 (4) und European Bank for Reconstruction and Development, Transition Report 2017-2018, Sustaining Growth. London 2017.

Ausbau der Kapital- und Infrastrukturausstattung die Voraussetzungen für einen Aufstieg in der Wertschöpfungskette mittels der Produktion forschungs- und kapitalintensiver Güter- und Dienstleistungen schaffen.

Welche Bedeutung hat die europäische Debatte in Politik und Forschung, um „mittlere Einkommensfallen“, „wirtschaftliche EU-Einkommensclubs“ und „**place-sensitive distributed development policy**“⁵⁸ für Deutschland und die ostdeutschen Bundesländer im Besonderen? Die 45. Regionalkonferenz der ostdeutschen Bundesländer hat sich am 18. April 2018 mit der Zukunft und den künftigen Bedingungen der EU-Kohäsions- und Strukturpolitik beschäftigt.⁵⁹ Ein besonderes Augenmerk richteten die ostdeutschen Ministerpräsidenten dabei auf die Auswirkungen des demographischen Wandels sowie auf die spezifische wirtschaftliche Situation und der räumliche Kontext, in der sich die neuen Bundesländer befinden. Die ostdeutschen Bundesländer befänden sich nämlich in einer Art „**Sandwichposition** zwischen den hochentwickelten Regionen Westdeutschlands und den EU-Förderhöchstgebieten im benachbarten Mittelosteuropa“. Zwar wiesen die ostdeutschen Länder für den genannten Zeitraum 2000-2015 überdurchschnittliche Wachstumsraten in Relation zum EU-Durchschnitt auf. Im Vergleich zu den östlichen Nachbarländern Polen, Tschechien und die Slowakei verfügen die ostdeutschen Länder aber über höhere Produktions- und Lohnstückkosten, währenddessen – bis auf wenige Ausnahmen - in den Bereichen FuE und regionalen Innovationssystemen relativ zu westdeutschen Bundesländern großer Aufholbedarf besteht. Zudem sind ostdeutsche Regionen stärker als andere Gebiete in Europa, wie der 7. Kohäsionsbericht explizit festgestellt hat, stärker als andere europäische Regionen mit den besonderen Herausforderungen des demografischen Wandels, mit der Überalterung der Bevölkerung und dem Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung, konfrontiert. Diese Befunde zu den besonderen strukturpolitischen Problemlagen für viele ostdeutsche Regionen sind bei der Rahmensezung (wie Kriterien der Mittelzuweisung) und der thematischen Ausgestaltung der künftigen Strukturpolitik zu beachten.

Zusammenfassung der strukturpolitischer Problemlagen im 7. Kohäsionsbericht:

Die folgenden Darlegungen weiten den Blick der strukturpolitischen Problemlagen, wie sie sich aus sozioökonomischen Analyse ergeben, auf **Problemfelder wichtiger anderer Quellen** und ordnen diese in ein Schema der Verifizierung oder Falsifizierung auf Basis der durchgeführten Analyse ein. Ein „++“ entspricht hierbei einer vollständigen Zustimmung, ein „-“ einer vollständigen Ablehnung der jeweiligen Problemlage für Deutschland. Die im siebten Kohäsionsbericht benannten Problemlagen gelten im Prinzip für ganz Europa; sie differenzieren nicht immer nach Mitgliedsstaaten und Regionen. Obwohl nicht alle benannten Problemlagen für Deutschland zutreffend sind, erweisen sich doch einzelne auch für Deutschland als maßgeblich (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Bewertung der Problemlagen aus dem 7. Kohäsionsbericht

Problemlagen 7. Kohäsionsbericht	Bewertung für Deutschland	Anmerkung
Die regionalen Disparitäten verringern sich.	-	Der Befund ist viel differenzierter. So haben sich zwar einzelne Indikatoren (z.B. Erwerbstätigkeit) im innerdeutschen Vergleich angeglichen, aber in den letzten Jahren ist eine wachsende Divergenz bei den Einkommen und der Wertschöpfung festzustellen.

58 Iammarino, Rodriguez-Pose, Storper (2018), Regional Inequality in Europe: evidence, theory and policy implications, Journal of Economic Geography.

59 45. Regionalkonferenz der Regierungschefin und Regierungschefs der ostdeutschen Länder, Bad Schmiedeberg, 18. April 2018.

Die Beschäftigung hat sich erholt, aber die Arbeitslosenrate ist noch über dem Vor-Krisen-Niveau.	+	Auch in Deutschland hat sich die Beschäftigung seit der Krise sehr positiv entwickelt; die Arbeitslosenquote befindet sich sogar unterhalb des Vor-Krisenniveaus (zum September 2008 bei 7,0 % steigt sie zum Juli 2009 auf 7,9 % und fällt seitdem kontinuierlich). In dieser Hinsicht trifft dieser Befund für Deutschland nicht zu.
Einige Regionen haben rapiden Bevölkerungszuwachs, während andere unter Rückgang leiden.	++	Zuvorderst leiden die strukturschwachen Regionen des Ostens unter erhöhtem Rückgang, angefangen durch Abwanderung und Überalterung.
Städte verbinden Möglichkeiten mit Herausforderungen.	++	Die Zahl der Unternehmensneugründungen liegt in Deutschland auf einem niedrigen Niveau und konzentriert sich vor allem auf die städtischen Ballungsgebiete.
Investitionen in Innovationen, Fähigkeiten und Infrastruktur sind unzureichend.	++	Die Breitbandversorgung ist im Europavergleich lediglich Mittelmaß und liegt nur leicht über dem Durchschnitt der EU-Mitgliedsstaaten. Digitale Impulsgeber sind im Bundesgebiet vor allem in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen ansässig.
Die Reduzierung der Treibhausgasemissionen benötigt mehr Investitionen in Energieeffizienz, Erneuerbare Energien und kohlenstoffdioxidarme Verkehrsmittel.	++	Die Reduktion des Primärenergieverbrauchs ist in Deutschland rückläufig. Die Ziele werden verfehlt. Die neuen Bundesländer haben hier und beim Ausbau der Erneuerbaren Energien Vorsprung vor dem alten Bundesgebiet.
Kooperationen und Überwindung grenzübergreifender Hemmnisse.	+	Deutschland ist, obwohl nicht ein an den Außengrenzen der EU liegender Mitgliedsstaat, Teil der Lösung des Problems.
Die Verbesserung der Regierungsqualität und die Implementierung von Strukturreform fördert Wachstum.	-	Die Qualität der Regierungsführung steht in Deutschland nicht im Fokus der Kritik.
Öffentliche Investitionen haben sich noch nicht vollständig erholt.	+	Die Investitionen sind in Deutschland in den letzten Jahren zwar angestiegen, sie befinden sich aber noch unter dem EU-Durchschnitt.
Die Schlüsselrolle der Kohäsionspolitik bei den öffentlichen Investitionen mindert den Einfluss von Krisen.	-	Die Kohäsionspolitik hat in Deutschland gemessen am gesamten Investitionsvolumen eine geringe Bedeutung. Investitionspolitik regt jedoch auch in Deutschland Investitionstätigkeiten an.

Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von von Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, 7. Kohäsionsbericht (2017).

Problemlagen nach den länderspezifischen Empfehlungen:

Die in den länderspezifischen Empfehlungen genannten Problemlagen können auf Basis der durchgeführten wirtschafts- und regionalstatistischen Analyse zwar bestätigt werden (vgl. Tabelle 9). Allerdings kann nicht jede der darin genannten Problemlage mit den Instrumenten der Strukturpolitik bearbeitet und gelöst werden.

Tabelle 9: Bewertung der Problemlagen gemäß den länderspezifischen Empfehlungen

Problemlagen nach länderspezifischen Empfehlungen	Bewertung für Deutschland	Anmerkung
Makroökonomische Ungleichgewichte	++	Angemerkt sind der hohe Leistungsbilanzüberschuss, die gedämpfte Investitionstätigkeit im privaten und öffentlichen Sektor, die zu hohe Sparquote, der anhaltende Investitionsstau (besonders auf kommunaler Ebene) sowie unterdurchschnittliche öffentliche und private Ausgabenquote bei Bildung und Forschung.

Ein unterentwickelter Wagniskapitalmarkt, welcher sich durch Probleme auszeichnet, in einer späteren Phase der Unternehmensentwicklung Mittel für größere Investitionen bereitzustellen.

++

Verzögerungen bei den geplanten Investitionen in die heimische Elektrizitätsinfrastruktur

++

Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Europäische Kommission, Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2018.

Problemlagen in den Stellungnahmen des Bundes und der Länder:

Auf Basis der in dieser Studie durchgeführten wirtschafts- und regionalstatistischen Analyse kann davon ausgegangen werden, dass die in den Stellungnahmen von Bund und Ländern, im Fortschrittsbericht zur Partnerschaftsvereinbarung und im Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des gesamtdeutschen Fördersystems benannten Problemlagen die wichtigen strukturpolitischen Problemlagen für heute und zukünftig beschreiben (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 10: Bewertung der Problemlagen in den Stellungnahmen von Bund und Ländern

Problemlagen in Stellungnahmen von Bund und Ländern	Bewertung für Deutschland	Anmerkung
Die Integration von Flüchtlingen.	++	
Bewältigung des demografischen Wandels für Regionen, die in besonderer Weise von tiefgreifenden Herausforderungen betroffen sind.	++	Ostdeutsche und ländliche Gebiete sind besonders stark von Abwanderungs- und Altersprozessen betroffen.
Forschung und Innovation	++	Die Innovationskapazitäten in Deutschland sind sehr stark regional konzentriert und finden sich insbesondere in Süddeutschland sowie in Braunschweig, Dresden und Berlin.
Digitalisierung	++	Die Breitbandversorgung ist im Europavergleich lediglich Mittelmaß und liegt nur leicht über dem Durchschnitt der EU-Mitgliedsstaaten.
Die Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen.	++	Die Investitionen befinden sich in Deutschland unter dem EU-Durchschnitt und die Zahl der Unternehmensneugründungen ist auf einem niedrigen Niveau.
Klima- und Umweltschutz, die Bewältigung des Klimawandels und die Dekarbonisierung.	++	Die Treibhausgasemissionen liegen im Bundesgebiet über der EU-2020 Maßgabe. Die neuen Bundesländer haben bei der Reduktion des Primärenergieverbrauchs und beim Ausbau der Erneuerbaren Energien Vorsprung vor dem alten Bundesgebiet.
Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit.	++	Das Erwerbspersonenpotenzial wird in den kommenden Jahren weiter absinken. Unter dem Fachkräftemangel werden zuvorderst die strukturschwachen Regionen des Ostens leiden. Gleichzeitig gelingt es nicht, Langzeitarbeitslose in Beschäftigung zu bringen. Schul- und Ausbildungsabbrecher stellen ein Problem, vor allem der ostdeutschen Flächenländer, dar. Zudem haben nur wenige Bundesländer ein ausreichend hohes Bildungsniveau unter den 30 bis 34-Jährigen.

Städtische Belange, grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit.

++

Entwicklungsunterschiede zwischen Regionen, mangelnde Investitionen in die öffentliche Infrastruktur.

++

Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Bundesregierung (2017), Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020.

2.2.4 Fazit

Die in dieser Studie durchgeführten wirtschafts- und regionalstatistischen Analysen zeigen **verschiedene Problemlagen und deren Verteilung in Deutschland** und den Bundesländern. Dabei handelt es sich um:

- demografischer Wandel in Regionen, die in besonderer Weise von tiefgreifenden Herausforderungen betroffen sind, dabei ist Ostdeutschland auch gemessen im europäischen Vergleich in besonderer Weise von einem Rückgang der Erwerbspersonen betroffen,
- Forschung und Innovation,
- Digitalisierung (Gesellschaft, Unternehmen, Infrastruktur),
- Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen,
- Klima- und Umweltschutz, Bewältigung des Klimawandels, Dekarbonisierung,
- Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit,
- Bildung und lebenslanges Lernen,
- Städtische Belange; grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit,
- internationale Migration und deren Auswirkungen, Integration von Geflüchteten,
- mangelnde Investitionen in öffentliche Infrastrukturen,
- in Teilen unterentwickelter Wagniskapitalmarkt (Risikoinvestments, Beteiligungen, Startups, kleine Gründungen).

Die **Entwicklungsunterschiede zwischen den deutschen Regionen** sind zum Teil erheblich und verlaufen nach wie vor sehr häufig zwischen Ost und West (z.B. bei Einkommen und Erwerbspersonen), aber nicht mehr nur ausschließlich. Zunehmend äußern sie sich auch in einem Süd-Nord-Gefälle oder zeigen sich in Räumen mit besonderem industriellem Strukturwandel, wie dem Ruhrgebiet oder den deutschen Braunkohlerevieren. In der Betrachtung des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts bleiben die ostdeutschen Flächenländer hinter dem alten Bundesgebiet zurück. In der Langzeitbetrachtung zeigt sich jedoch, dass deren BIP-Entwicklung in überdurchschnittlichem Maße voranschreitet. Mehrere der im siebten Kohäsionsbericht benannten Problemlagen erweisen sich auch für Deutschland als maßgeblich. Ostdeutsche Regionen sind, wie der 7. Kohäsionsbericht explizit festgestellt hat, stärker als andere europäische Regionen mit den besonderen

Herausforderungen des demografischen Wandels, mit der Überalterung der Bevölkerung und dem Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung, konfrontiert. Die in den länderspezifischen Empfehlungen genannten Problemlagen können auf Basis der durchgeführten wirtschafts- und regionalstatistischen Analyse bestätigt werden. Diese Befunde zu den strukturpolitischen Problemlagen für Deutschland und seine Regionen sind bei der **Rahmensetzung, den Reformoptionen und der thematischen Ausgestaltung** der künftigen Strukturpolitik grundlegend zu beachten.

3 Bedeutung und Wirkung der EU-Kohäsions- und Strukturpolitik (Fokus: EFRE) in Deutschland und Europa seit 2007

Das Ziel des Kapitels ist eine **differenzierte Auseinandersetzung mit der Bedeutung und Wirkung der EU-Kohäsions- und Strukturpolitik⁶⁰ in Deutschland sowie in der EU insgesamt**. Hierbei geht es sowohl um die gesamtwirtschaftlichen Effekte der ESI-Fondsmittel in Europa, als auch um die spezifischen Beiträge der EFRE-Förderung in Deutschland zur Stärkung der regionalwirtschaftlichen Strukturen und zur Erreichung des Konvergenzziels. Darüber hinaus werden die Wirkungen in **sechs ausgewählten Vertiefungsthemen** für die regionale und die europäische Ebene analysiert, die für die Entwicklungen in Deutschland eine besondere Bedeutung einnehmen. Als **Betrachtungszeitraum** wird für die Analyse der Wirkungen ein Fokus auf die **Förderperiode 2007-2013** gelegt. Aktuelle Erkenntnisse zu materiellen Effekten der Förderung in der laufenden **Förderperiode 2014-2020** werden ergänzend dargestellt. Bevor in den nachfolgenden Unterkapiteln die übergeordneten, europaweiten makroökonomischen Effekte, die Wirkungseffekte der EFRE-Förderung in Deutschland und der EU und die Bedeutung und Auswirkungen der Förderung in den ausgewählten Vertiefungsthemen dargestellt werden, sind **zwei Vorbemerkungen zur Einordnung des Förderimpulses und der gesamtwirtschaftlichen Rolle der EU-Strukturpolitik** wichtig:

Einordnung des Förderimpulses durch die EU-Strukturpolitik:

Für die abgeschlossene **Förderperiode 2007-2013** hatte die Kohäsions- und Strukturpolitik (berücksichtigt sind: EFRE, ESF, Kohäsionsfonds, ELER und EMFF) ein Budget von rund **347 Mrd. Euro**. Auf **Deutschland** entfiel dabei ein Anteil von **26,3 Mrd. Euro**.⁶¹ Von diesen waren **16,1 Mrd. Euro** für den **EFRE** vorgesehen. Im **Mehrjährigen Finanzrahmen von 2014 bis 2020** sind im europäischen Haushalt für die Struktur- und Kohäsionspolitik finanzielle Mittel in Höhe von **ca. 350 Mrd. Euro** – 32,5 % des EU-Haushalts - vorgesehen. In Ergänzung mit privaten Investitionen und nationalen Fördermitteln (Ko-Finanzierung) stehen den **Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)** damit insgesamt mehr als **460 Mrd. Euro** zur Verfügung. Zur Erfüllung der angestrebten wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Ziele stehen Deutschland aus den ESI-Fonds rund **28 Mrd. Euro** für die aktuell laufende Förderperiode 2014-2020 zur Verfügung. Die Finanzmittel verteilen sich folgendermaßen auf die einzelnen ESI-Fonds: 10,77 Mrd. Euro für aus dem EFRE, 9,38 Mrd. Euro aus dem ELER, 7,5 Mrd. Euro aus dem ESF und 220 Mio. Euro aus dem EMFF.⁶² Die Bundesrepublik befindet sich damit europaweit an fünfter Stelle als Empfänger von EU-Kohäsionsmitteln aus den ESI-Fonds im Zeitraum 2014-2020. Die größten Empfängerländer der EU-Kohäsionspolitik in absoluten Zahlen sind **Polen (86 Mrd. Euro)**, **Italien (42,8 Mrd. Euro)**, **Spanien (37,4 Mrd. Euro)** und **Rumänien (30,8 Mrd. Euro)**. Werden die Leistungen in Relation zu der Einwohnergröße der Empfängerländer umgerechnet, stehen die EU-Staaten mit geringer Bevölkerungsgröße an erster Stelle. Die baltischen Länder **Estland (3.390 Euro Pro-Kopf)**, **Litauen (2.900 Euro Pro-Kopf)** und **Lettland (2.860 Euro Pro-Kopf)** sowie die **Slowakei (2.830**

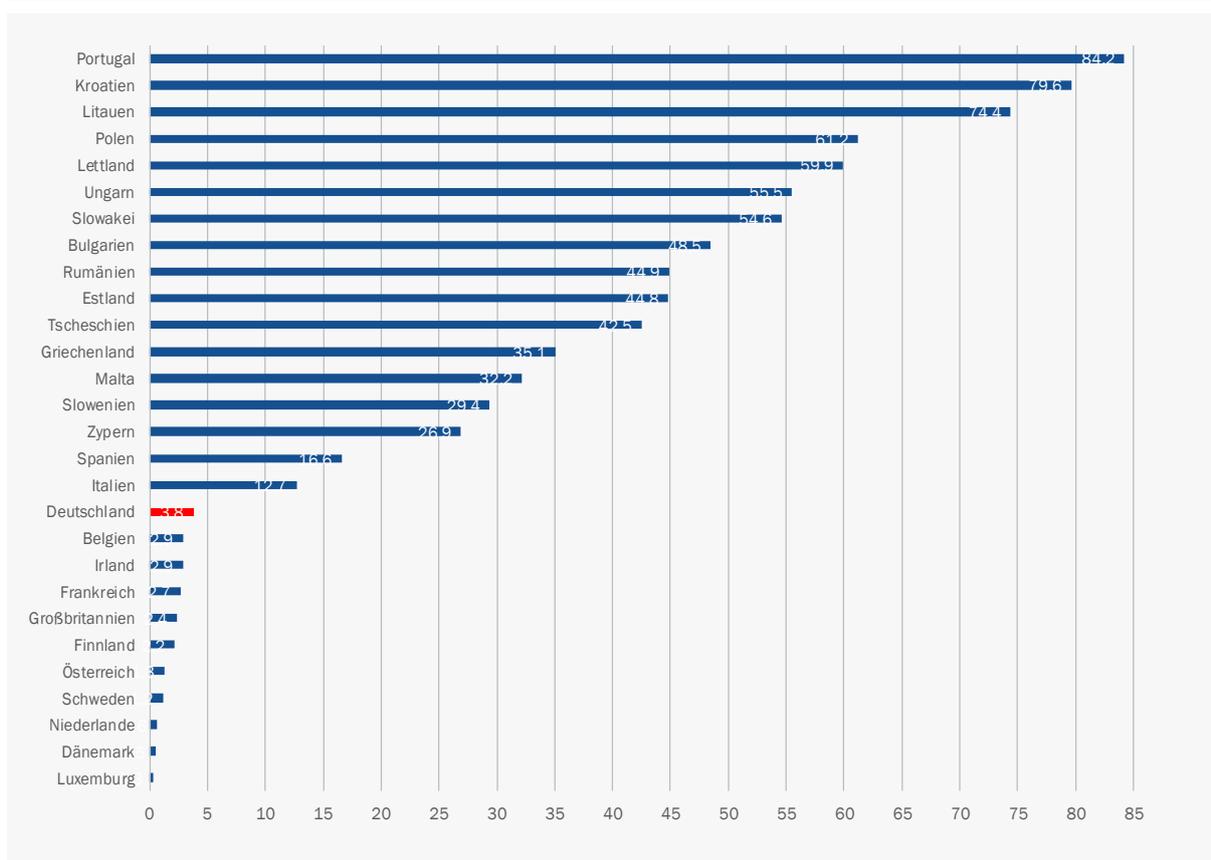
60 Die Begriffe „Kohäsionspolitik“, „Strukturpolitik“ oder „europäische Regionalpolitik“ werden hier synonym verwendet und beinhalten hier die fünf ESI-Fonds (EFRE, ESF, den Kohäsionsfonds, ELER und EMFF). Wird nur auf Ausgaben oder Investitionen des EFRE Bezug genommen, wird dies im Text explizit erwähnt.

61 EU-KOM (2007), Die Kohäsionspolitik 2007-2013 – Erläuterungen und offizielle Texte, Brüssel, S. 24.

62 Gefra/IfS (2017), Strategischer Fortschrittsbericht 2017 zur Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESIF-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen für die Förderperiode 2014-2020, Münster/Berlin und Cohesion Policy Open Data Plattform (www.cohesion.data.ec.europa.eu).

Euro Pro-Kopf), Kroatien (2.560 Euro Pro-Kopf) und Ungarn (2.540 Euro Pro-Kopf) führen die Rangfolge für den Zeitraum 2014-2020 an. Aus der europäischen Regionalpolitik entfällt auf Deutschland ein finanzieller Beitrag von 340 Euro je Einwohner im Durchschnitt der Jahre von 2014-2020.⁶³ Die finanziellen Mittel aus den Struktur- und Kohäsionspolitik haben in vielen Ländern der EU, besonders in Süd-, Ost- und Südosteuropa eine **große Bedeutung für öffentliche Investitionen** (siehe Abbildung 18). So liegt beispielsweise in **Portugal** der europäische Anteil an öffentlichen Investitionen bei **84,2 %**. In den „neuen“ EU-Mitgliedsländern (EU-13) tragen Finanzmittel aus der Kohäsionspolitik besonders stark zur Durchführung öffentlicher Investitionen bei. Der Anteil europäischer Mittel variiert dabei zwischen 79,6 % in Kroatien und 26,9 % in Zypern. In den „alten“ Mitgliedsländern (EU-15) spielen europäische Mittel bei der Finanzierung öffentlicher Investitionen eine geringere Rolle. In Deutschland oder Frankreich haben Mittel aus den Struktur- und Investitionsfonds nur einen Anteil von 3,8 oder 2,7 % an öffentlichen Investitionen. Jedoch kommt in Italien oder in Spanien mit 12,7 bzw. 16,6 % der Anteil europäischer Mittel an öffentlichen Investitionen der europäischen Kohäsionspolitik nach wie vor eine größere Bedeutung zu.

Abbildung 18: Mittelzuweisung aus der Kohäsionspolitik als Anteil an öffentlichen Investitionen, 2015-2017 (in %)



Quelle: Prognos AG (2018), auf Basis von Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, 7. Kohäsionsbericht (2017).

63 IWD, IW Medien (2018), EU-Kohäsionspolitik: Aufs Wesentliche beschränken, [<https://www.iwd.de/artikel/eu-kohaesionspolitik-aufs-wesentliche-beschaenken-377633>, zuletzt aufgerufen: 02.05.18].

Auf den ersten Blick erscheint die Fördersumme für Deutschland in der Addition der Beiträge für die beiden Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020 mit **circa 54,3 Mrd. Euro** nicht sehr hoch zu sein (ca. 4,18 Mrd. Euro im Jahresdurchschnitt von 2007 bis 2020); insbesondere, wenn man an die sehr viel höheren Investitionen und Transferausgaben als Folge der Deutschen Einheit und des Aufbau Ost erinnert. Werden die europäischen Fördermittel für Deutschland jedoch in Relation zu den Ausgaben für die nationale Regionalpolitik in Deutschland gesetzt – in erster Linie ist hier an die **Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)** zu denken – ergibt sich ein anderes Bild. Im Jahresdurchschnitt von 1991 bis 2008 wendeten Bund und Länder ca. 1,53 Mrd. Euro für die regionale Wirtschaftsförderung auf, während Deutschland rund 4,3 Mrd. Euro aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds im Durchschnitt der Jahre zwischen 2007 und 2020 erhalten hatte.⁶⁴

Betrachtung der Strukturpolitik in gesamtwirtschaftlicher Perspektive:

Eine Beurteilung der Strukturpolitik nur unter dem Gesichtspunkt der Umverteilung zwischen den EU-Staaten verkennt die indirekten Folgen und Ausstrahlungseffekte der Kohäsionsmittel in **gesamteuropäischer Perspektive**, aber auch ihre breite strukturelle und strategische Wirkung in und für Deutschland (vgl. Kap. 4.5.2). Nettoszahler-Länder der EU wie Deutschland, Frankreich oder die Niederlande ziehen wirtschaftlich insofern einen Nutzen aus der Kohäsionspolitik, weil (infrastrukturelle) Investitionsausgaben oder beschäftigungspolitische Maßnahmen in den ost- und südeuropäischen Empfängerländern eine größere Nachfrage nach Konsum- und Produktionsgütern als unmittelbaren Effekt zur Folge haben, die größtenteils aus den EU-15 Ländern bedient wird.⁶⁵

Laut einer Studie des polnischen Ministeriums für regionale Entwicklung führe eine Netto-Ausgabe von 1 Euro, die von den EU-15 Ländern im Rahmen der Kohäsionspolitik in einem der Visegrád-Ländern ausgegeben wird, im Durchschnitt zu zusätzlichen Exporten aus den EU-15 in die Visegrád-Staaten in Höhe von 61 Eurocent. Die Ausweitung der Handelsbeziehungen zwischen den „alten“ und „neuen“ EU-Mitgliedern verteilt sich jedoch nicht gleichmäßig auf die einzelnen Mitgliedsländer. In absoluten Zahlen hat Deutschland die größten zusätzlichen Exportvorteile (31,5 Mrd. Euro zwischen 2007 und 2013) im Außenhandel mit den Visegrád-Staaten, gefolgt von Italien (6,9 Mrd. Euro), den Niederlanden (6,4 Mrd. Euro) und dem Vereinigten Königreich (4,8 Mrd. Euro).⁶⁶ Nach indikativen Schätzungen der EU-Kommission in einem hypothetischen Beispiel führt eine Investition der Strukturfonds i.H.v. 1 Euro in Ost- oder Südeuropa sogar zu einem Rückfluss von 70 Eurocent nach Deutschland durch Aufträge für hiesige Unternehmen.⁶⁷

Damit trägt die Kohäsionspolitik europaweit zum Aufbau von neuen Wertschöpfungsketten, zur Steigerung des Kapitalstocks sowie zu einer Ausweitung des Außenhandels und einer engeren Verflechtung und Interdependenz der europäischen Volkswirtschaften im gemeinsamen Binnenmarkt bei. Auch aufgrund der Kohäsionspolitik konnte sich der Europäische Binnenmarkt in den letzten Dekaden in Richtung eines hochgradig spezialisierten, regionalen Wirtschaftsraums mit einem intensiven Güter- und Dienstleistungsaustausch weiterentwickeln. Diese enge Verflechtung

64 Koordinierungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (2016), Regionalpolitischer Bericht der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 2016, S. 16.

65 LSE Enterprise (2011), Study of the Impact of the Single Market on Cohesion: Implications for Cohesion Policy, Growth and Competitiveness.

66 Polish Ministry of Regional Development (2011), Evaluation of benefits to the EU-15 countries resulting from the implementation of the Cohesion Policy in the Visegrad Group countries, Final Report.

67 DER SPIEGEL ONLINE (6.04.2018), Geldentzug für Osteuropa droht Deutschland zu schädigen, DER SPIEGEL ONLINE (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-kommission-geldentzug-fuer-osteuropa-wuerde-westen-beschaedigen-a-1201199.html>, zuletzt abgerufen: 02.05.18). Die EU-Kommission räumt ein zwar, dass es sich bei dieser Zahl nur um einen „geschätzten Richtwert“ handelt, aber einer neueren Studie zufolge profitiere Deutschland am meisten vom europäischen Handel. Felbermayr, Gröschl, Heiland (2018), Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model, Ifo Working Papers (250) und Dreger (2016), Der wirtschaftliche Nutzen Europas für Deutschland, in: Böttger, Jopp (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2016, S. 77-90.

und Vernetzung beinhalten, dass sich die wirtschaftlichen Entwicklungen der EU-Mitgliedsstaaten gegenseitig stark beeinflussen.⁶⁸

Insbesondere in Deutschland sind solche **makroökonomischen Spillover-Effekte** aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit den Staaten der EU deutlich zu beobachten; zum Beispiel im Automobilssektor. Aufgrund der hohen Exportquote Deutschlands profitiert die Wirtschaft hierzulande unmittelbar von prosperierenden Nachbarländern. Umgekehrt profitiert die EU von einem starken Deutschland, wie eine Untersuchung der Prognos AG gezeigt hat:⁶⁹ Eine starke deutsche Wirtschaft schafft Wertschöpfung und Beschäftigung in ganz Europa. Allein die deutsche Nachfrage nach EU-Gütern sorgt innerhalb der Europäischen Union für fast 5 Mio. Arbeitsplätze, während deutsche Importe für eine Wertschöpfung von 240 Mrd. Euro sorgen. Vor diesem Hintergrund kommt der Strukturpolitik eine wichtige Rolle bei der Vertiefung der europäischen Integration und des Binnenmarkts zu.⁷⁰

3.1 Übergeordnete makroökonomische Effekte der EU-Strukturpolitik

Kernerkenntnisse in Kürze:			
<p>Makroökonomische Modelle und Simulationsschätzungen deuten darauf hin, dass die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds⁷¹ signifikante und positive Wirkungen auf die Wirtschaftsleistung und Erwerbstätigkeit in den Zielländern und -regionen ausüben. Diese Wirkungseffekte verstärken sich über den Zeitverlauf und halten auch über den Abschluss von Interventionsprogrammen hinaus an (kumulativer Multiplikatoreffekt). Während unmittelbare konjunkturelle Effekte das Ergebnis zusätzlicher Ausgaben infolge einer (kurzfristigen) Nachfragesteigerung sind, ist die Steigerung der Produktivität als mittel- und langfristiger Wirkungseffekt auf der Angebotsseite zu nennen.</p>			
RHOMOLO (DG REGIO)	Quest (DG ECFIN)	HERMIN	Fazit
<ul style="list-style-type: none"> Laut RHOMOLO hat der EFRE positive & signifikante Auswirkungen auf Wachstum von BIP und Beschäftigung (670.000 neue Jobs in der EU). Die stärksten Effekte treten in Osteuropa auf. In entwickelten Staaten wie Deutschland ist der Effekt kleiner, aber noch positiv. 	<ul style="list-style-type: none"> Die Ergebnisse von Quest zeigen signifikante Effekte der EFRE-Interventionen. Die stärksten BIP-Wachstumseffekte traten in Ungarn (+5,3%), Lettland (+5,1%) und in Polen (+4,3%) auf. Für Deutschland schätzt Quest III einen kumulativen Multiplikator von 2,65% des BIP bis 2020 (aber: alte Schätzung vor Ausbruch der Wirtschaftskrise von 2009) 	<ul style="list-style-type: none"> HERMIN schätzt für Ostdeutschland einen kumulativen Multiplikator von 1,1% bis 2020 D.h. eine ESIF-Intervention von 1% des BIP generiert einen Anstieg des BIP von 1,1%. 	<ul style="list-style-type: none"> Alle 3 Modelle schätzen positive, aber regional unterschiedliche Effekte der Kohäsionfonds in den EU-Staaten im Zeitverlauf 2007-2013 und darüber hinaus. Sowohl BIP als auch Beschäftigung werden positiv beeinflusst Deutschland profitiert gemäß der Modellrechnungen ebenfalls durch die EFRE-Förderung

Es gibt eine große methodologische Bandbreite in den Analysen zu den empirischen

68 Prognos AG (2014), 20 Jahre Binnenmarkt, Wachstumseffekte der zunehmenden europäischen Integration, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

69 Prognos AG (2018), Die Bedeutung der deutschen Wirtschaft für Europa, im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft.

70 Prognos AG (2017): trendletter – Vorsicht Legislaturfalle. Starkes Europa – starkes Deutschland, Berlin.

71 Rhomolo, Quest und Hermin beziehen sich in der Regel auf die ESI-Fonds als Ganzes, während in dieser Studie die Förderung durch den EFRE im Mittelpunkt steht.

Wirkungseffekten der Kohäsionspolitik. Studien und Untersuchungen verwenden verschiedene methodische Ansätze, die die Tatsache widerspiegeln, dass es keinen optimalen Bewertungsansatz gibt und dass vielmehr jede Methode ihre eigenen Stärken und Schwächen beinhaltet. Im Allgemeinen kann man **Ex-Ante- und Ex-Post-Bewertungsansätze** unterscheiden. Bei Ex-Ante-Ansätzen handelt es sich oft um makroökonomische Modelle verschiedener Art, von denen die bekanntesten im Rahmen der Kohäsionspolitik HERMIN, QUEST und RHOMOLO sind. Abhängig von den jeweiligen Modellspezifikationen und dem gewählten Untersuchungszeitraum und der Fallauswahl können diese Modelle Wachstumseffekte in Höhe von bis zu 6 % für manche Länder oder Regionen berechnen.

3.1.1 Volkswirtschaftliche Gesamtwirkungen – Modell QUEST und HERMIN

Ziel der Kohäsionspolitik ist es, die Wirtschaftsleistung von Regionen, besonders im Hinblick auf die Entwicklung des BIP, der Erwerbstätigkeit, Arbeitsproduktivität und Investitionen zu verbessern. Da diese und andere makroökonomische Faktoren auf regionaler, nationaler und EU-Ebene interagieren und einer Reihe von Einflüssen, sowohl interner als auch externer Art, unterliegen, werden makroökonomische Modellrechnungen angewandt, um die Auswirkungen der Kohäsionsfaktoren auf diese Variablen zu untersuchen.

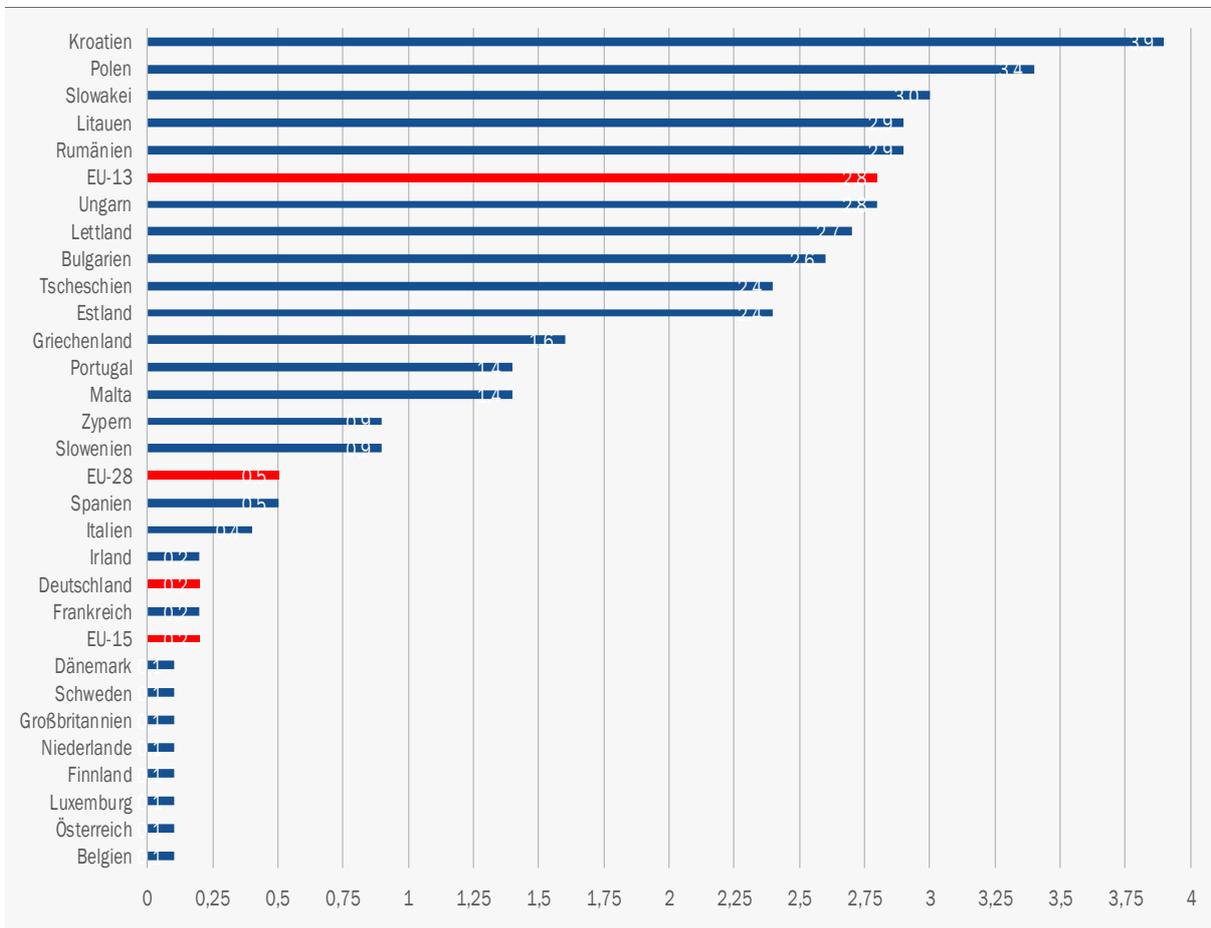
Infobox: Funktionsweise und Limitationen von QUEST und HERMIN:

Zwei **makroökonomische Modelle – QUEST und HERMIN** – kommen bei der Betrachtung des Konvergenzzieles zum Einsatz. Das QUEST-Modell basiert auf Annahmen aus dem neoklassischen, allgemeinem Gleichgewichtsmodell, währenddessen HERMIN auf neoklassische Elemente auf der Angebotsseite zurückgreift. Die Arbeit mit zwei unterschiedlichen Modellen, die auf unterschiedlichen wirtschaftstheoretischen Prämissen fußen, führt zu robusteren Prognosen der Wirkungseffekte der Kohäsions- und Strukturpolitik. Es muss dabei berücksichtigt werden, dass weder HERMIN noch QUEST die tatsächlichen Ergebnisse der Kohäsionspolitik messen, sondern zukünftige Effekte schätzen. Die theoretischen Modellannahmen entsprechen dabei soweit wie möglich der empirischen Sachlage. Bei der Beurteilung der Auswirkungen der Kohäsionspolitik wird zwischen den kurzfristigen Folgen auf der Nachfrageseite und den langfristigen Folgen auf der Angebotsseite unterschieden. Die nachfrageseitigen Effekte der Struktur- und Investitionsfonds sind vor allem im HERMIN-Modell zu erkennen. Es lässt sich aber feststellen, dass die Kohäsionspolitik auch unter Berücksichtigung unterschiedlicher Annahmen über die Funktionsweise der Wirtschaft sowohl in kurzfristiger als auch in langfristiger Perspektive positive Auswirkungen auf die Entwicklung des BIP hat.

Die **Wirkung der Kohäsionspolitik** auf die Volkswirtschaften der EU ist **erheblich** und Investitionen zahlen sich **langfristig** gesehen positiv aus: Für die **EU-12** (ohne Kroatien) wird nach dem QUEST-Modell geschätzt, dass die Investitionen im Zeitraum 2007-2013 ihr Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2015 **um 3 % gesteigert** haben. Ähnliche Schätzungen werden für das Jahr 2023 prognostiziert. Erwartungsgemäß ist die Wirkung in denjenigen Empfängerländern am größten, die auch die größten Fördermengen aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds empfangen. Am Ende des Durchführungszeitraumes für die **Programme 2007-2013** (d.h. im Jahr 2015) verzeichneten beispielsweise Lettland und Ungarn ein um rund 3,9 bzw. 3,6 % höheres Bruttoinlandsprodukt-Pro-Kopf. Die Europäische Kommission schätzt, dass die Auswirkungen der **Programme von 2014-2020** das BIP von Polen um circa 3,4 % ansteigen lassen wird; jenes von Ungarn wird um 2,8 % bis zum Jahr 2023 zunehmen.⁷²

⁷² Europäische Kommission (2017), Meine Region – Mein Europa – Unsere Zukunft, 7. Kohäsionsbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Kapitel 6.

Abbildung 19: Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014-2020 auf das BIP der EU-Länder in 2023 (in % über dem BIP-Basiswert, geschätzt nach QUEST)



Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, 7. Kohäsionsbericht (2017) Kap. 6.

In den **alten Mitgliedsstaaten der EU (EU-15)** sind die Wirkungseffekte der Kohäsionspolitik während der Förderperiode 2007-2013 weniger stark ausgeprägt. Die Gesamteffekte waren aber positiv und nehmen im Zeitverlauf zu; wenngleich in manchen Ländern nur ein marginaler Effekt zu erkennen ist. Der Effekt für die **aktuelle Förderperiode für Deutschland beziffert QUEST auf 0,2 % über den Basiswert hinaus**, d.h. die ESIF-Förderung steigert das BIP in Deutschland um 0,2 % über den Basiswert seit dem Ausgangsjahr. Das HERMIN-Modell schätzt spezifisch für **Ostdeutschland einen kumulativen Multiplikator von 1,1 % bis 2020**, d.h. eine strukturpolitische Intervention von 1 % des BIP generiert hier laut Modellschätzungen einen Anstieg des BIP von 1,1 %.⁷³

⁷³ Davis (2017), Does Cohesion Policy work? Meta-Review of Research on the Effectiveness of Cohesion policy, European Policy Research paper No. 99.

3.1.2 Regionalwirtschaftliche Gesamtwirkungen – Modell RHOMOLO

Makroökonomische Modelle, die bisher eingesetzt wurden, um die Auswirkungen der EU-Kohäsionspolitik zu beurteilen, basieren auf nationalen Volkswirtschaften und berücksichtigen kaum regionale Differenzen und Abweichungen. Sie können weder die auf regionaler Ebene häufig vorhandene Heterogenität adäquat abbilden noch interregionale Spillover-Effekte erfassen. Mit RHOMOLO, einem regionalökonomischen Modell, liegt ein solches Instrument zur Simulation regionalwirtschaftlicher Entwicklungen vor. Welche Wachstumseffekte schätzt RHOMOLO für die alten und neuen EU-Mitgliedsländer und -regionen bis zum Jahr 2030? Erwartungsgemäß werden – wie in der QUEST-Simulation für das Jahr 2023 – für die EU-13 im Vergleich mit den EU-15 stärkere Wachstumseffekte prognostiziert, wie Abbildung 20 illustriert.

Den größten wirtschaftlichen Zuwachs können die Regionen in **Polen, Ungarn, und Rumänien** bis zum Jahr 2030 erwarten. Die von QUEST simulierten Effekte von einem Zuwachs des BIP in Höhe von 3,4 % bis zum Jahr 2023 für Polen, erhöht sich für einige polnische Regionen auf bis zu fünf % im Jahr 2030. Auch die Regionen in Portugal können relativ hohe Zuwächse erwarten.⁷⁴ Für die **deutschen Bundesländer** wird ein **kleiner Effekt von durchschnittlich 0,2 %** modelliert. Allerdings lassen sich für **Ostdeutschland** deutliche höhere regionalwirtschaftliche Wachstumsimpulse durch die Strukturpolitik erkennen. Beispielsweise wird für **Sachsen-Anhalt** und **Mecklenburg-Vorpommern** ein Anstieg des BIP um 0,65 und 0,55 % bis zum Jahr 2030 geschätzt. Die Städte **Chemnitz** und **Dresden** können laut des RHOMOLO-Modells einen Zuwachs von 0,62 % und 0,54 % erwarten. Damit sind für ostdeutsche Gebiete durch die Strukturfonds Effekte zu verzeichnen, die auf dem Niveau nordspanischer oder (mittel)italienischer Regionen liegen.⁷⁵

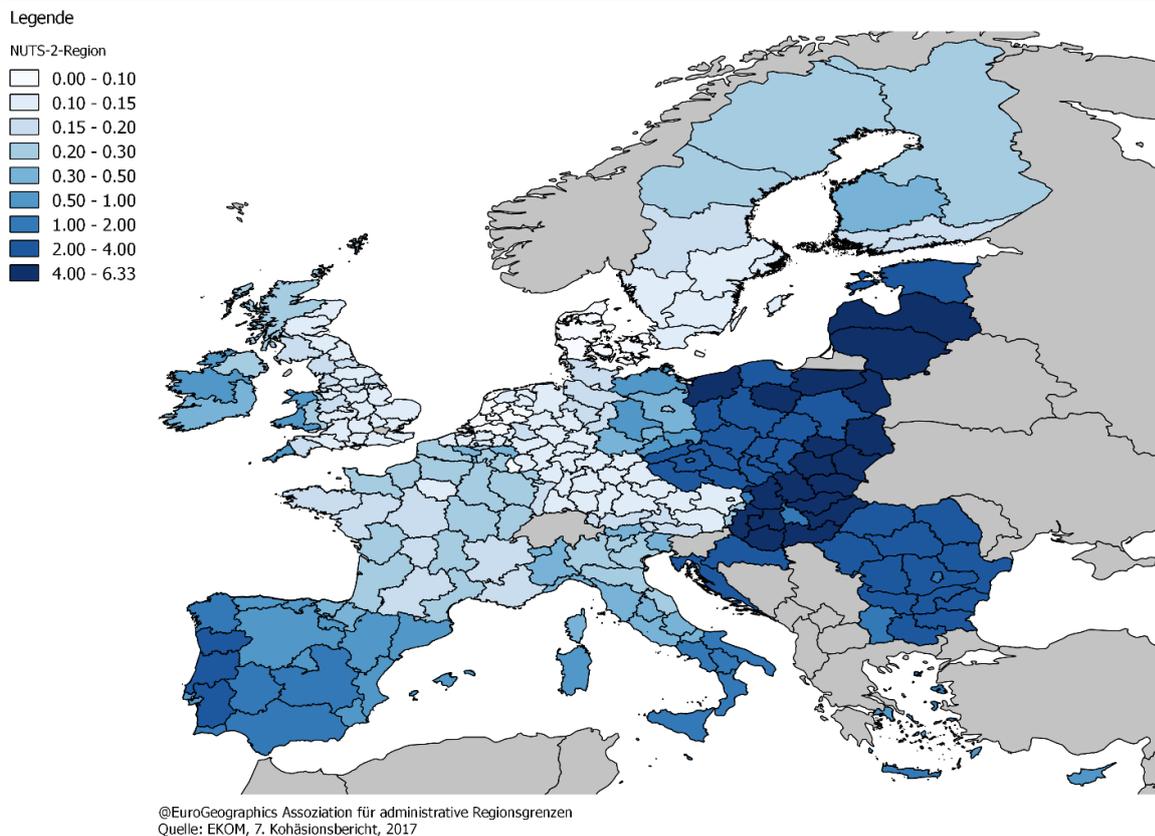
Infobox: Funktionsweise und Limitationen von RHOMOLO:

RHOMOLO ist ein neues Modell des Joint Research Centre der EU-Kommission, das für regionale Simulationsrechnungen und Prognosen auf der NUTS-2-Ebene (NUTS-1 im Falle Deutschlands) eingesetzt wird. RHOMOLO wird besonders für die Themenbereiche Infrastruktur, Humankapital, Forschung und Entwicklung und Verkehr eingesetzt. Das neue Modell greift Annahmen der neuen Wirtschaftsgeographie auf, um das Wirken von Agglomerations- und Dispersionskräften und die räumliche Verteilung von Unternehmen und Arbeitskräften verstehen und bestimmen zu können.

⁷⁴ Europäische Kommission (2017), 7. Kohäsionsbericht.

⁷⁵ Für westdeutsche Raumordnungseinheiten schätzt RHOMOLO einen durchschnittlichen BIP-Zuwachs von 0,1 % bis zum Jahr 2030.

Abbildung 20: Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014-2020 auf das BIP der EU-Länder in 2030 (in % über des BIP-Basiswerts, geschätzt nach RHOMOLO)



Quelle: Prognos AG (2018), auf Basis von Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, 7. Kohäsionsbericht (2017), Kap. 6.

3.2 Wirkungseffekte der EFRE-Förderung in Deutschland und den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

Kernerkenntnisse in Kürze:

Ex-post Analysen zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten der Kohäsionspolitik und Strukturfonds zeigen, dass diese Investitionen **europaweite signifikante und positive Auswirkungen** auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Innovation, Forschung und Entwicklung haben. Die Effektstärke und Wirkung im Empfängergebiet ist von vielen Faktoren abhängig und variiert dabei zwischen den Ländern und den Regionen im Zeitverlauf. Es herrscht aber ein Konsens darüber, dass die Effektivität der Kohäsions- und Strukturpolitik dort am größten ist, wo gute politische, institutionelle und soziale Rahmenbedingungen, wie Rechtsstaatlichkeit, eine hohe Qualität der Regierung und Verwaltung und ein hohes Maß an sozialem Zusammenhalt, gegeben sind. Neue Studien identifizieren insbesondere für die **ostdeutschen Bundesländer** einen großen Beitrag der Strukturfonds zur regionalen Beschäftigung und Bruttowertschöpfung (für den Zeitraum 2000-2014). Die bewusste Fokussierung der Strukturfonds auf Forschung, Entwicklung und Innovationstätigkeit habe sich in Deutschland bezahlt gemacht.

Daher haben ostdeutsche Gebiete von einem „**regional growth bonus**“ profitiert und Deutschland im Allgemeinen sei der „**big winner**“ der Kohäsionspolitik.

Die Leistung der EU-Kohäsionspolitik steht seit fast 20 Jahren im Mittelpunkt der Reformagenda über die Wirksamkeit der EU-Ausgaben. Mit Blick auf die Zeit nach 2020 wurde das Thema der Wirksamkeit und Effektivität von der EU-Kommissarin Corina Cretu hervorgehoben. Die wissenschaftliche Forschungsliteratur, Policy-Papers und Evaluationen der Europäischen Institutionen haben zu **unterschiedlichen Schlussfolgerungen** über die Ergebnisse von Interventionen durch Struktur- und Kohäsionsfonds geführt. So kommen Bachtler et al. zu dem Schluss, dass „after 25 years of implementing the EU Cohesion Policy, the evidence for its effectiveness is so inconclusive“.⁷⁶

Für dieses scheinbare Paradox gibt es **viele plausible Erklärungen**. Eine erste besteht darin, dass die Politik mehrere Ziele verfolgt hat, die sich überdies im Laufe der Zeit wesentlich weiterentwickelt haben und es schwierig machen, zu einer einfachen Bewertungsanalyse von Ursache und Wirkung zu gelangen. In jedem Programmzeitraum seit 1989 wurde die Gestaltung von EU-Programmen verschiedenen strategischen Zielen unterworfen und in einigen Fällen änderte sich der regionale Förderfähigkeitsstatus sowie unterschiedliche nationale oder regionale Prioritäten für die Verwendung von EU-Mitteln. So stellt auch der wissenschaftliche Beirat des BMWi in einem Gutachten fest, dass die klare Zuordnung der Wirkungseffekte einer spezifischen Fördermaßnahme durch die Vielzahl an Förderprogrammen und den daraus resultierenden inhaltlichen und räumlichen Überschneidungen erschwert wird.⁷⁷ Zweitens ist die Kohäsionspolitik nur einer von vielen Einflüssen auf Transformationsprozesse, die die regionale Wirtschaft beeinflussen. Andere Faktoren werden aufschlussreicher sein; vor allem dort, wo das Finanzierungsvolumen für die Regionen moderat ist. Schließlich stellen regionale Transformationen langfristige Entwicklungsprozesse dar, in denen verschiedenen Faktoren und Determinanten interagieren und optimal zusammenwirken müssen, um kumulative Effekte zu erzeugen, die auch erst nach langen Verzögerungen auftreten können.

Ex post-Analysen und Evaluationen umfassen Studien, die die Leistung von Ziel- und Kontrollgruppen untersuchen, indem eine Anzahl von Merkmalen kontrolliert wird, von denen angenommen wird, dass diese die zu untersuchenden Ergebnisse beeinflussen. Diese Studien können mithilfe komplexer statistischer Verfahren und ökonometrischer Methoden konkrete Wirkungseffekte einer Strukturförderung identifizieren und quantifizieren. Solche Analysen umfassen sowohl Forschungsergebnisse, wonach die Finanzierung aus der Kohäsionspolitik eine positive und statistisch signifikante Auswirkung auf die Konvergenz hatte, als auch solche Ergebnisse, die nur geringe oder keine Wirkungseffekte finden.⁷⁸

3.2.1 Synthese der Erkenntnisse zur Wirkung der EFRE-Förderung

Positive Bewertungen der Wirkungseffekte der EFRE-Förderung:

Aktuelle Evaluationsstudien haben die Auswirkungen der Kohäsionspolitik auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in europäischen Regionen zwischen 2000 und 2014 sowie zwischen

⁷⁶ Bachtler et al. (2017), EU Cohesion Policy, Reassessing Performance and Direction, New York, S. 11.

⁷⁷ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015), Gutachten, Regionale Wirtschaftsförderung, S. 19.

⁷⁸ Für einen Überblick über aktuelle Studien vgl. Bachtler et al. (2016), EU Cohesion Policy in Practice, What Does it Achieve? S. 9-15; Pienkowski, Berkowitz (2017), Econometric assessments of Cohesion Policy growth effects, how to make them more relevant for policymakers? in: Bachtler et al. (2017), EU Cohesion Policy, Reassessing Performance and Direction, S. 11-21 und Fratesi (2016), Impact assessment of EU Cohesion Policy: theoretical and empirical issues, in: Piattoni, Polverari (Hrsg.), Handbook on Cohesion Policy in the EU, Cheltenham 2016.

1989 und 2013 mit Hilfe eines sog. „Spatial Regression Discontinuity Designs“ analysiert.⁷⁹ Ein zentrales Ergebnis dieser Studien lautet: es existieren **starke lineare und positive Zusammenhänge zwischen Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik und wirtschaftlicher Entwicklung in den geförderten Zielgebieten**. Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, lassen sich sowohl für die EU insgesamt, als auch für die dargestellten Staaten Deutschland, Italien, Spanien und England positive Effekte der Kohäsionspolitik identifizieren. So kommt das Autorenteam um Ricardo Crescenzi zu dem Ergebnis, dass die Strukturfonds besonders in den **ostdeutschen Bundesländern** (Ziel-1 Regionen) einen großen Beitrag zur regionalen Beschäftigung und Bruttowertschöpfung im Zeitraum 2000-2014 hatten und **Deutschland daher einer der „big winner“** der Kohäsionspolitik sei.⁸⁰ Ein großer Teil des durch die Kohäsionspolitik erwirtschafteten regionalen Wachstums trat in Deutschland auf, während Beschäftigungseffekte vor allem in England aufgetreten sind. Dabei machte sich in Deutschland der relativ hohe Anteil des Industriesektors im europäischen Vergleich bezahlt. Die Resultate für spanische und italienische Fördergebiete sind nicht einheitlich. Zwar habe die Kohäsionspolitik auch dort zu positiven Effekten auf regionale Beschäftigung und Wertschöpfung beigetragen; jedoch nur bis zum Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009. Seitdem konnten die Strukturfonds nicht dem Anstieg der Arbeitslosigkeit entgegenwirken und Wachstumsimpulse zur Ankurbelung der Volkswirtschaften in Spanien und Italien leisten.

Tabelle 11: Effekte der Kohäsionspolitik, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung im Zeitraum 2000-2010⁸¹

	Europa	Deutschland	Italien	Spanien	England
Wirtschaftswachstum (hier Bruttowertschöpfung)					
Ziel-1-Regionen	0,0036**	0,0354**	0,0295	0,05078	0,0074
R ²	0,183	0,094	0,195	0,360	0,138
Untersuchungsfälle ¹	779	428	87	44	125
Beschäftigung					
Ziel-1-Regionen	0,0045	9,7737	40,8626**	-78,82296	50,3325**
R ²	0,300	0,154	0,218	0,510	0,177
Untersuchungsfälle	770	421	87	42	125

Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Crescenzi/Giua (2018), S. 20. Anmerkungen zur Interpretation der Tabelle: Die statistischen Ergebnisse für Wirtschaftswachstum (regionale Bruttowertschöpfung als Indikator) sind für ¹Deutschland (hier Ostdeutschland) und Europa als Ganzes hochsignifikant (zwei Sternchen ist das statistische Zeichen für hohe Signifikanz). Die Tabelle belegt den großen Einfluss der Strukturfonds auf regionale Wertschöpfung und Beschäftigung in ostdeutschen Raumordnungseinheiten.

Warum konnten insbesondere ostdeutsche Regionen von der Kohäsionspolitik profitieren? Die Autoren identifizieren vor allem drei Gründe, die für den **„regional growth bonus“ in Deutschland** verantwortlich seien:

79 Die räumliche Regressions-Diskontinuitäts-Analyse (engl. spatial regression discontinuity design“) ist ein ökonometrisches Verfahren, welches dazu genutzt werden kann, um kausale Effekte der Veränderung einer Variablen auf die Veränderung anderer Variablen zu identifizieren. Die grundlegende Idee ist dabei, eine Diskontinuität oder Unstetigkeit in einer beobachteten Kontrollvariable zu nutzen, die zu einer fast zufälligen Zuteilung in die Behandlungs- oder Kontrollgruppe führt. Für diese Studie wurde eine Kontrollgruppenanalyse durchgeführt, in der die Ziel-1-Regionen als „treatment group“ und die übrigen Regionen in dem jeweiligen Mitgliedsstaat als Kontrollgruppe verwendet wurden. Annahme für diesen Vergleich ist, dass diese Regionen in einem national homogenen regulativen Rahmen agieren, es aber bedeutsame regionale Disparitäten (wie zwischen Ost- und Westdeutschland) und unterschiedliche Zuwendungsintensitäten über den EFRE gibt. Vgl. Crescenzi, Giua (2018), One or many Cohesion Policies of the European Union? On the Diverging Impacts of Cohesion Policy across Member States, SERC Discussion Paper 230.

80 Crescenzi, Fratesi, Monastiriotis (2017), The EU cohesion policy and the factors conditioning success and failure: evidence from 15 regions, Regions Magazine 305 (1), S. 4-7.

81 Die Raumordnungsregionen auf der NUTS-3-Ebene in den Ziel-1-Regionen stellen die Untersuchungsfälle dar. „Deutschland“ bezieht sich in dieser Studie also auf die ostdeutschen Raumordnungsregionen.

1. Erstens scheint sich der **Fokus auf Forschung und Entwicklung** (v.a. in der KMU-Förderung) sowie Innovation ausgezahlt zu haben. Bereits in der Programmperiode 2000-2006 wurden mehr als 15 % der verfügbaren Finanzmittel in den damaligen deutschen Ziel-1-Regionen in FuE investiert. Auch in der Förderperiode 2007-2013 und in der aktuell laufenden Programmperiode von 2014-2020 wurde die Schwerpunktsetzung auf die Bereiche Forschung und Entwicklung, Bildung und Innovation fortgeführt.
2. Zweitens sei der Erfolg der Kohäsionspolitik in Deutschland zum Teil auf die starke Angleichung des übergreifenden politischen Rahmens der EU an die spezifischen **Bedürfnisse der deutschen Bundesländer** zurückzuführen, die von der politischen Führung der jeweiligen Länder geleistet werden.
3. Zuletzt betonen die Autoren, dass auch die **günstigen makroökonomischen Rahmenbedingungen und die institutionelle Stabilität** in Deutschland einen positiven Beitrag geleistet hätten.

Insbesondere mit Blick auf die weiterhin **anhaltenden innerdeutschen Disparitäten** in der Wirtschaftsleistung sind diese Ergebnisse für Ostdeutschland von großer Bedeutung. Die Analysen von Crescenzi haben gezeigt, dass die Strukturfonds für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Bundesländer bereits einen wichtigen Beitrag geleistet haben. Die betrachteten Studien haben sich auch mit der Frage des Förderimpulses und dessen Bedeutung für die regionalwirtschaftlichen Effekte auseinandergesetzt. So wird bezüglich der **Effektstärke** geschätzt, dass ein Anstieg der kohäsionspolitischen Finanzmittel um einen Prozentpunkt das Wachstum um 5,8 Prozentpunkte pro Jahr steigern könnte. Allerdings betonen die Autoren, dass die gegenwärtigen kohäsionspolitischen Finanzmittel fast verdoppelt werden müssten, um solch einen hohen Wachstumsimpuls zu generieren.⁸² Zudem muss berücksichtigt werden, dass es sich um eine durchschnittliche Schätzung handelt, die überdies auf einer (sehr) kleinen Fallzahl beruht.⁸³

Weitere Untersuchungen des Forscherteams **Becker/Egger/von Ehrlich** bestätigen mit einigen Einschränkungen die positiven und robusten Wirkungen der Kohäsionspolitik auf volkswirtschaftliche Kennziffern wie Wirtschaftswachstum oder Produktivität in den Zielregionen. In mehreren Langzeitanalysen haben sie die Auswirkungen struktur- und kohäsionspolitischer Maßnahmen von 1989 bis 2013 untersucht. Ihre Bewertung der Strukturmaßnahmen in europäischer Gesamtbetrachtung lässt sich wie folgt zusammenfassen:⁸⁴

1. Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds sind in dem Sinne wirksam, dass jeder ausgegebene Euro etwas mehr als einen Euro Pro-Kopf-Einkommen zusätzlich generiert (Multiplikatoreffekt).⁸⁵
2. Strukturmaßnahmen würden jedoch in kurzfristiger Perspektive kaum Beschäftigungseffekte auslösen.
3. Die europäische Regionalpolitik sei am wenigsten dort wirksam, wo sie am dringendsten benötigt werde: nämlich in armen Regionen mit geringer Absorptionskapazität, wenig Humankapital und schlechter Regierungsqualität.

82 Crescenzi, Fratesi, Monastiriotes (2017), The EU cohesion policy and the factors conditioning success and failure: evidence from 15 regions, *Regions Magazine* 305 (1), S. 4-7. Diese Studie basiert auf einer kleinen Fallauswahl von insgesamt 15 Regionen in Estland, Frankreich, Finnland, Großbritannien, Irland, Italien, Österreich, Spanien, Portugal und Deutschland (hier Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt).

83 Ebd. S. 5.

84 Becker, Egger, von Ehrlich (2018), Institutions and convergence in Europe; Becker, Egger, von Ehrlich (2010), Going NUTS; Becker, Egger, von Ehrlich (2017), Effects of EU Regional Policy.

85 Während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 waren die Auswirkungen auf das Pro-Kopf-Einkommen geringer, während die Beschäftigungseffekte größer waren als zuvor.

Infobox: Wirkungseffekte nationaler Regional- und Förderpolitik in Deutschland:

Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)“ ist ein zentraler Baustein der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland. Seit 1969 fördert die GRW rückständige Gebiete in ihrem wirtschaftlichen Anpassungsprozess. Ziel der Regionalpolitik im Rahmen der GRW ist es, strukturschwache Regionen zu unterstützen, Standortnachteile auszugleichen, die Investitionstätigkeit von Unternehmen in diesen Gebieten zu stärken und Anreize zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung zu schaffen. Im Mittelpunkt der GRW stehen deshalb die Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen sowie von wirtschaftsnaher kommunaler Infrastruktur. In der Zeit von 1995 bis 2014 wurden GRW-Mittel in Höhe von insgesamt fast 41 Milliarden Euro (Bundes- und Landesmittel) bewilligt, davon etwa 70 % für Investitionen der gewerblichen Wirtschaft und 30 % für Investitionen in die gewerbenahere kommunale Infrastruktur. Evaluationsstudien kommen zu positiven Ergebnissen der GRW. Geförderte Betriebe seien häufiger in forschungsintensiven Branchen tätig und die Beschäftigten seien besser qualifiziert. Zudem würden geförderte Unternehmen in Ostdeutschland einen substantiellen Wachstumsvorsprung gegenüber nicht-geförderten Betrieben aufweisen.⁸⁶

Zonenrandgebietsförderung als „natürliches Experiment“:

Als ein spezifischer Fall der deutschen Regionalpolitik gilt die sog. **Zonenrandgebietsförderung** von 1971 bis 1994. Die Tatsache, dass die Zuweisung zum Zonenrandgebiet auf Basis eines 40-Kilometer-Schwellenwertes in Entfernung zur DDR festgelegt worden ist, macht es möglich, geförderte und nicht-geförderte Gemeinden zu vergleichen, die in ihren Merkmalen wie Einkommen, Bevölkerung, Firmendichte ansonsten sehr ähnlich sind. Die jährliche Förderintensität war sehr hoch und das Zonenrandgebiet erhielt eine drei- bis fünfmal so hohe Förderung aus GRW-Mitteln wie die anderen Gemeinden in Westdeutschland. Die zufällige Einteilung der Gemeinden in geförderte und nicht-geförderte Gebiete aufgrund ihrer geographischen Distanz zur DDR macht die Identifikation der Wirkungseffekte der Zonenrandförderung möglich. Wenn Einkommen, Produktivität, Bevölkerungs- oder Firmendichte in den geförderten Gemeinden deutlich im Vergleich zu den nicht-geförderten Gemeinden zunehmen, können diese Diskontinuitäten als kausale Wirkungseffekte der Zonenrandförderung interpretiert werden. In der Tat stellen Seidel/von Ehrlich solche Effekte fest. Ihre Ergebnisse zeigen einen sprunghaften Anstieg wirtschaftlicher Aktivitäten im Zonenrandgebiet, die überdies nach Beendigung der Förderung nach 1994 nicht abgenommen haben.⁸⁷

Kritische Bewertungen zu den Wirkungseffekten der EFRE-Förderung:

Andere Studien kommen zu einer kritischeren Einschätzung der Leistungen der Kohäsionspolitik und den Strukturfonds. Zwar weisen Wissenschaftler des Instituts der Deutschen Wirtschaft in Köln darauf hin, dass ein Konvergenzprozess in den EU-15-Ländern im langfristigen Vergleich zwischen 1950 und 2012 feststellbar sei. Gemäß der neoklassischen Wachstumstheorie erzielten europäische Staaten mit einem geringeren Ausgangsniveau des BIP-Pro-Kopf höhere durchschnittliche Wachstumsraten, als Länder mit einem höheren BIP-Pro-Kopf. Folglich konnten die weniger entwickelten südeuropäischen Länder zum Entwicklungsniveau der nordeuropäischen Länder aufschließen und erreichten schließlich die sogenannte Beta-Konvergenz.⁸⁸ Der **feststellbare Konvergenzprozess** zwischen den europäischen Ländern sei **aber zu einem Ende**

⁸⁶ Bade, Eickelpasch (2011), Fördermittel für strukturschwache Gebiete: Die erfolgreiche 26-Milliarden-Euro-Subvention, DIW Berlin.

⁸⁷ Seidel, von Ehrlich (2015), Langfristige Effekte der Regionalpolitik, Ifo Dresden 22 (3), S. 20-28.

⁸⁸ Goecke, Hüther (2016), Regional Convergence in Europe, in: Intereconomics (51/3), S. 165-171. Der Begriff Beta-Konvergenz bedeutet, dass ärmere Länder, langfristig betrachtet, höhere Wachstumsraten als reichere Länder aufweisen und somit zum Wohlstandsniveau der reicheren Länder aufschließen.

gekommen. Vor allem infolge der Wirtschaftskrise, die im Jahr 2008 einsetzte, kehrte sich die Konvergenzentwicklung in eine Divergenzentwicklung um. Der Befund der zunehmenden Divergenz gelte nicht nur für die EU-Mitgliedsländer, sondern auch für die europäischen Regionen, wie eine Untersuchung auf der Ebene der NUTS-3 (ca. 1300 Regionen) zeige.⁸⁹ Exemplarisch hat der Wiener Historiker Phillip Ther die **Entstehung neuer regionaler Disparitäten** in Ländern wie Polen oder Ungarn seit dem Fall des Eisernen Vorhangs dargelegt. Boom-Regionen um Warschau oder Budapest, die als ökonomische Zentren ausländische Direktinvestitionen und Humankapital anziehen, stehen, von den Hauptstädten nicht weit entfernt, ländlichen Regionen gegenüber, die von dramatischen Abwanderungsbewegungen, demographischen Alterungsprozessen und vom Rückgang lokaler Wertschöpfungsketten betroffen sind.⁹⁰

Zur Frage der **Effektivität der eingesetzten Fördermittel** kommen Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie sowie des Zentrums der Europäischen Wirtschaftsforschung zu kritischen Befunden. Die Autoren kritisieren mit Blick auf die Strukturpolitik vor allem die abnehmenden Grenzerträge der Ausgaben, ein Crowding-out von privaten Investitionen sowie die unzureichenden **Absorptionsfähigkeiten von lokalen Verwaltungen**.⁹¹ In Bezug auf die langfristigen Wachstumseffekte kommt die Studie des ZEW zu der Schlussfolgerung, dass ein großer Teil der eingesetzten Finanzmittel in der Förderperiode 2007-2013 keine oder nur wenige Auswirkungen auf wirtschaftliches Wachstum gehabt habe.⁹² Als Grund dieses Befundes, der sich vor allem auf süd- und südosteuropäische Regionen bezieht, wird die **Projektauswahl** in den geförderten Regionen sowie die **mangelnde Effizienz** der eingesetzten Fördermittel kritisiert und es wird darauf hingewiesen, dass lokale Wachstumseffekte nur in den Regionen mit „guter Humankapitalausstattung und einer effizienten Verwaltung“ zutage getreten seien.⁹³ Geringe Wachstumseffekte in vielen hochentwickelten Regionen können aber auch einfach durch relativ geringe Finanzvolumina für geförderte Projekte bedingt sein.

Diese Erkenntnisse weichen im Prinzip nicht von den Schlussfolgerungen von Crescenzi et al. (s.u., Erfolgsdeterminanten) ab, machen aber **kaum valide Aussagen zur Kausalität zwischen Förderimpuls der Strukturpolitik und den resultierenden Wachstumseffekten**. Auch die Schlussfolgerung einer Studie des RWI-Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung, wonach die Verteilung von Strukturfonds negativ mit regionalem Wachstum korreliert und dass sich benachbarte Regionen gegenseitig private Investoren abwerben würden („policy induced spatial competition among neighboring regions“), verkennt die Intention der europäischen Regionalförderung.⁹⁴ Bei der Kohäsionspolitik steht in erster Linie nicht die Wirkung auf den Gesamtstaat und seine Wachstums- und Wettbewerbssituation im Vordergrund. Es ist vielmehr die explizite Absicht, strukturschwache und rückständige Regionen mittels einer wirkungsvollen Kohäsionspolitik nachhaltig zu unterstützen.

89 Busch (2018), Kohäsionspolitik in der Europäischen Union, Bestandsaufnahme und Neuorientierung, IW-Analysen (121).

90 Philipp Ther (2016), Europe since 1989, A History, Princeton.

91 Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2015), Gutachten, Regionale Wirtschaftsförderung, S. 21. Dieses Gutachten berücksichtigt allerdings nicht die vollständige empirische Literatur zu den Auswirkungen der Kohäsionspolitik. Zur Frage der Absorptionsfähigkeit der kohäsionspolitischen Mittel hat die Konrad-Adenauer-Stiftung eine Fallstudie zu Griechenland vorgelegt: Konrad-Adenauer-Stiftung-Griechenland (Hrsg.), „Beyond Absorption“, The Impact of EU Structural Funds on Greece, Sankt Augustin/Berlin 2016.

92 Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2012), Growth-Enhancing Expenditure in EU Cohesion Spending from 2007-2013. Jedoch können die Ergebnisse dieser Studie aufgrund der kleinen Anzahl an Untersuchungsfällen kaum verallgemeinert werden. So wurde nur jeweils eine Region – zwei im deutschen Fall – in acht EU-Mitgliedsstaaten näher in den Blick genommen. Zudem wird die Fallauswahl nicht näher begründet. So wird nur Molise, die zweitkleinste Region Italiens, stellvertretend für ganz Italien, welches in absoluten Zahlen zweitgrößtes Empfängerland von Kohäsionsmitteln in Europa ist, in die Betrachtung miteinbezogen.

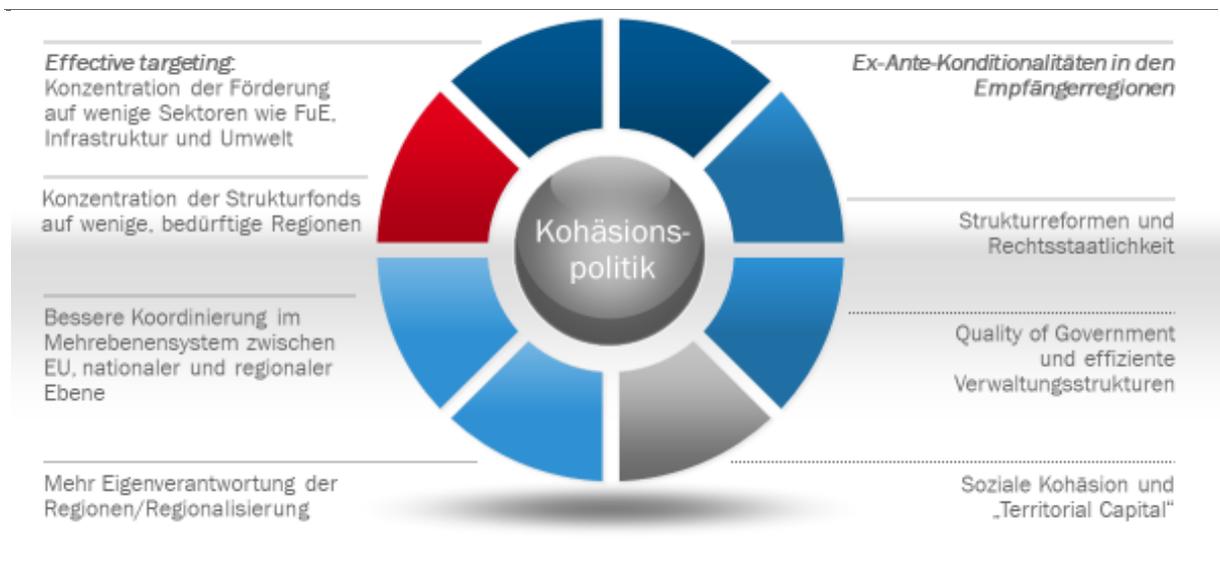
93 Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2015), Gutachten, Regionale Wirtschaftsförderung, S. 21.

94 Breidenbach, Mitze, Schmidt (2016), EU Structural Funds and Regional Income Convergence – a sobering experience, Ruhr Economic Papers #608.

3.2.2 Erfolgsdeterminanten für die Effektivität der Strukturpolitik

Auch wenn die genauen Auswirkungen der Kohäsionspolitik und Strukturfonds in den Zielgebieten teilweise unklar sind, herrscht ein Konsens in Forschung und Evaluationspraxis darüber, dass die Wirksamkeit öffentlicher Investitionen und exogener Politikinterventionen von günstigen sozio-ökonomischen und räumlichen Rahmen- und Ausgangsbedingungen in den Zielgebieten abhängig ist. Defizite regulatorischer, administrativer oder institutioneller Art stellen Hindernisse für die Umsetzung von Politikmaßnahmen im Rahmen der Kohäsions- und Strukturpolitik in den zu fördernden Ländern oder Regionen dar. Im Umkehrschluss können **effiziente Verwaltungsstrukturen, funktionierende Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung** im Zusammenspiel mit „Ex-ante-Konditionalitäten“ die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik maßgeblich erhöhen.⁹⁵ Aber auch sogenannte „**weiche**“ **Faktoren** gesellschaftlicher, kultureller oder räumlicher Natur – zu nennen sind sozialer Zusammenhalt oder die Ausstattung der Regionen mit „territorialem Kapital“ – können die Ergebnisse der Kohäsionspolitik positiv beeinflussen (vgl. .Abbildung 21). Zuletzt scheint die Fokussierung der Kohäsionspolitik auf wenige Förderbereiche und thematische Ziele ein entscheidender Faktor zu sein. So schreibt der Wirtschaftsgeograph Crescenzi, dass die Konzentration der kohäsionspolitischen Finanzmittel („effective targeting“) die wesentlichen Faktoren seien („most critical factors conditioning the overall effectiveness, and the success and failures in terms of achievements of Cohesion Policy“).⁹⁶

Abbildung 21: Erfolgsdeterminanten für eine wirkungsvolle Struktur- und Kohäsionspolitik



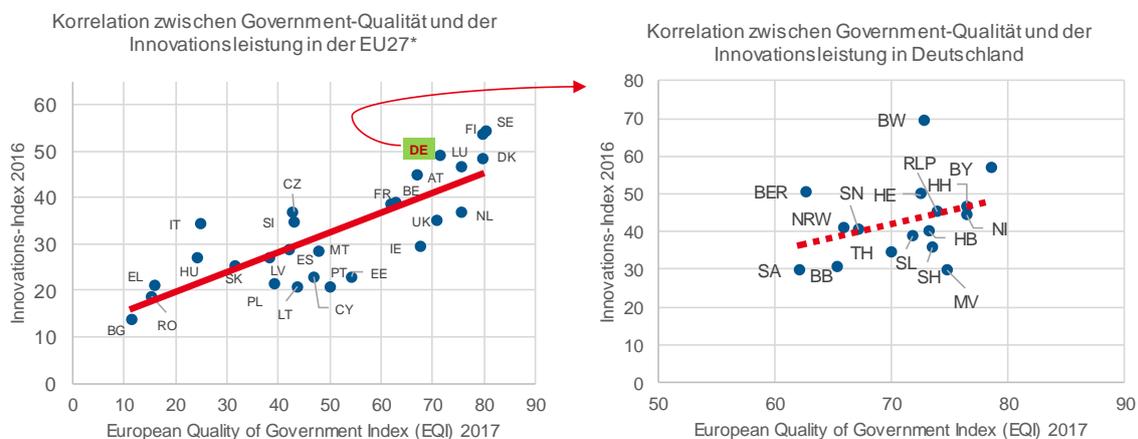
Quelle: Prognos AG (2018).

95 Rodriguez-Pose, Garcilazo (2013), Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions, OECD Regional Development Working Papers. Mit dem European Quality of Governance Index liegt ein Instrument vor, mit dem die Qualität der Regierungsführung für die europäischen Regionen quantifiziert wird. Vgl. Charron, Lapuente, Dijkstra (2012), Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States, Regional Studies (48) 1, S. 68-90. Der 7. Kohäsionsbericht definiert „Ex-ante-Konditionalitäten“ als „Vorbedingungen, an die die Programme geknüpft sind und die die wichtigsten Engpässe im System bekämpfen sollen, um wirksame öffentliche Investitionen zu ermöglichen“. Zudem gehören dazu die Stärkung der Verwaltungskapazitäten für die Umsetzung der EU-Vorschriften in Bezug auf öffentliches Beschaffungswesen, staatliche Beihilfen, Umweltgesetzgebung und Antidiskriminierung. Vgl. 7. Kohäsionsbericht (2017).

96 Crescenzi (2017), S.7.

Gerade die **Qualität der regionalen Governancestrukturen** hat sich als zentrale Determinante für die Erklärung von divergierenden regionalwirtschaftlichen Entwicklungsprozessen herausgestellt. So korreliert der **European Quality of Governance Index (EQI)** hochgradig mit regionalen Indikatoren der sozioökonomischen Entwicklung und dem Grad sozialen Vertrauens. Wie aus Abbildung 22 ersichtlich wird, korreliert die Governance-Qualität zudem auch mit der Performanz regionaler Innovationssysteme von Ländern mit hoher Regierungsqualität – allen voran die skandinavischen Länder Schweden, Finnland oder Dänemark aber auch Deutschland – die auch eine hohe Innovationskraft aufweisen.

Abbildung 22: Zusammenhang zwischen Governance-Qualität und Innovationsleistung in der EU-27



Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Statistik-BW & The Quality of Government Institute.

Ogleich dieser Zusammenhang im innerdeutschen Kontext deutlich kleiner ist (siehe Abbildung 22, rechtes Diagramm), lässt sich auch hier ein ähnlicher Zusammenhang erkennen (z.B. in Bezug auf die Positionierung von Bayern oder Baden-Württemberg). Dies macht deutlich, dass der Rolle der Governance-Strukturen für die effektive Politikumsetzung auch zukünftig in Deutschland eine hohe Beachtung geschenkt werden sollte.

3.3 Bedeutung und Wirkung der EFRE-Förderung in Deutschland für ausgewählte Themenfelder

Kernerkenntnisse in Kürze:

Der EFRE wurde hauptsächlich zur Unterstützung von Forschung, Entwicklung und Innovation und der Förderung von KMU in den Zielregionen Konvergenz und regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung eingesetzt. In den Konvergenzregionen wurden Infrastruktur- und Verkehrsprojekte ebenfalls stark unterstützt. Im Großen und Ganzen wurden etwa 80 % der Mittel dafür eingesetzt, das Entwicklungspotenzial für Wirtschaftswachstum in beiden Zielregionen zu stärken, 20 % der Mittel wurden für Themen der Nachhaltigkeit und des sozialen Zusammenhalts verausgabt. Die Verteilung der Mittel zwischen den Politik- und Ausgabenbereichen hat sich in dem Zeitraum der Förderperiode 2007-2013 relativ wenig verändert, wobei

den langfristigen Entwicklungszielen Priorität eingeräumt worden ist. Insgesamt trugen die über den Zeitraum finanzierten Maßnahmen zur Schaffung von über 108.000 Arbeitsplätzen bei; ca. 45.000 davon Vollzeit-Äquivalente in KMU und rund 5.400 im Forschungssektor. Dies wurde teilweise durch die Unterstützung von 8.300 FuE-Projekten, 8.260 Projekten zur Unterstützung von Unternehmen bei der Finanzierung von Investitionen und weiteren 3.370 Projekten zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen KMU und Forschungszentren erreicht. Darüber hinaus wurden durch die Förderung von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, die hauptsächlich in Ostdeutschland stattfand, 294 km neue Straßen gebaut, wovon 101 km Teil des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) sind. Dadurch wurden die Verkehrsverbindungen sowohl zwischen den östlichen Regionen und anderen Teilen Deutschlands als auch innerhalb der Regionen selbst verbessert.

In diesem Kapitel wird die Bedeutung und Wirkung der EFRE-Förderung in Deutschland für zentrale Förderbereiche analysiert. Für die Auswahl der Themenfelder wurde sowohl deren finanzielle und strategische Bedeutung in der Förderperiode 2007-2013, als auch in der gegenwärtigen Förderperiode herangezogen. Tabelle 12 zeigt die Allokation der Finanzressourcen der EFRE-Programme in Deutschland für die Programmperiode 2007-2013. Es wird ersichtlich, dass fast ein Drittel der insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel auf Innovation und FuE entfiel, ein Fünftel auf Verkehr und nur ein geringfügig kleinerer Anteil auf Investitionsprojekte in Unternehmen und die Förderung des Unternehmertums. Die verbleibenden Mittel wurden für Umwelt und die territoriale Dimension sowie, in geringerem Maße, für Kultur allokiert.

Tabelle 12: Aufteilung der Finanzmittel in Deutschland für 2007-2013 (in Mio. Euro) nach Ausgabenbereich und Veränderungen zwischen 2007 und 2016⁹⁷

Kategorie	2007	2016	Erhöhungen	Abzüge	Netto-Veränderung	2007 (in %)	2016 (in %)
1. Innovation & FuF	4 347.7	4 709.8	814.7	-452.6	362.1	27.0	29.3
2. Unternehmertum	574.2	446.0	33.9	-162.1	-128.2	3.6	2.8
3. Andere Investitionen in Unternehmen (u.a. Einzelbetriebliche Förderung)	2 891.0	2832.3	61.3	-119.9	-58.6	17.9	17.6
4. IKT für Bürger & Unternehmen	320.2	304.8	42.1	-57.5	-15.4	2.0	1.9
5. Umwelt	1 560.2	1 394.5	116.8	-282.4	-165.6	9.7	8.7
6. Energie	479.1	623.1	211.9	-67.9	143.9	3.0	3.9
7. Breitband	19.2	88.8	69.6	-	69.6	0.1	0.6
8. Straßeninfrastruktur	2 072.7	2 082.8	31.8	-21.7	10.1	12.9	12.9
9. Schieneninfrastruktur	794.5	766.3	-	-28.2	-28.2	4.9	4.8
10. Transport (andere)	326.0	307.6	39.3	-57.7	-18.4	2.0	1.9
11. Humankapital	129.6	114.6	-	14.9	14.9	0.8	0.7
12. Arbeitsmarkt	227.8	206.6	10.6	-31.8	-21.2	1.4	1.3
13. Kultur & soziale Infrastruktur	791.9	739.4	67.5	-120.0	-52.5	4.9	4.6
14. Soziale Inklusion	5.6	2.8	-	-2.9	-2.9	-	-
15. territoriale Dimension	1 207.7	1 121.5	31.7	-117.9	-86.1	7.5	7.0

⁹⁷ Das Jahr 2016 bezieht sich auf das offizielle Ende der Förderperiode 2007-2013.

16. Kapazitätsaufbau	19.6	26.4	7.4	-0.6	6.8	0.1	0.2
17. technische Hilfe	341.0	333.1	34.0	-42.0	-8.0	2.1	2.1
Gesamtsumme	16 108.0	16 100.4	1 572.7	-1 580.3	-7.6	100.0	100.0

Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Inforegio Datenbank, (2016); „Hinzugefügt“ bedeutet die Summe der Zuführungen zu Ressourcen in den OPs, in denen die Mittel für die jeweilige Kategorie erhöht worden sind. „Abgezogen“ meint die Summe der Abzüge von Ressourcen in OP, in denen die Finanzierung netto reduziert wurde.

Tabelle 13 zeigt die Aufteilung der EFRE-Mittel unterteilt nach den Zielregionen „Konvergenz“ und „regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Die Verteilung der EFRE-Finanzierungen auf die großen Politikbereiche unterscheidet sich zwischen den beiden Zielregionen mehr in der finanziellen Größenordnung als in der thematischen Zielsetzung, wobei die Förderung des Verkehrssektors in den Konvergenzregionen eine größere Bedeutung hat. Umgekehrt wurde ein größerer Anteil der Mittel in den Regionen der Wettbewerbsfähigkeit für die Unterstützung von Unternehmen und insbesondere für FuE und Innovation verwendet. Insgesamt entfiel ein ähnlich hoher Anteil der Mittel in den beiden Gruppen auf Politikbereiche, die hauptsächlich auf die Wirtschaft ausgerichtet waren.

Tabelle 13: Aufteilung der EFRE-Mittel nach den Zielregionen „Konvergenz“ und „regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“

	„Konvergenz“ (in Millionen Euro)	„Konvergenz“ (in % der Gesamtsumme)	„Wettbewerbsfähigkeit“ (in Millionen Euro)	Wettbewerbsfähigkeit (in % der Gesamtsumme)
Unternehmensunterstützung, Innovation	5 315.3	46.8	2 672.8	56.4
Transport, Energie, IKT	3 605.6	31.7	567.7	12.0
Umwelt	1 020.3	9.0	374.2	7.9
Soziales, Kultur und territoriale Dimension	1 174.3	10.3	689.5	14.5
Humankapital, Arbeitsmarkt	20.2	0.2	301.0	6.4
Technische Hilfe, Kapazitätsaufbau	225.4	2.0	134.1	2.8
Gesamt	11 361.1	100	4 739.3	100

Quelle: Prognos AG auf Basis von Directorate-General for Regional and Urban Policy, WP1: Synthesis Report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), Task 3: Country Report Germany, September 2016, Verteilung der beschlossenen Fördermittel am 14. April 2016: „Territoriale Dimension“ umfasst die Förderung der städtischen und ländlichen Erneuerung und der touristischen Dienstleistungen sowie Maßnahmen zum Ausgleich von Umwelt- und Klimabedingungen.

Durch einen Abgleich der allokierten Finanzmittel in den EFRE-Programmen der Länder 2007-2013, den Zuteilungen für die Interventionsbereiche in den Operationellen Programmen 2014-2020 und der strategischen Relevanz der förderpolitischen Bereiche wurden folgende Vertiefungsthemen ausgewählt:

- 1. Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen**
- 2. Förderung von Forschung und Innovation**
- 3. Finanzinstrumente**
- 4. Förderung der CO₂-Reduktion und CO₂-armen Wirtschaft**

- 5. Förderung der städtischen und ländlichen Entwicklung**
- 6. Förderung von Digitalisierung und Breitband**

Diese Vertiefungsthemen werden nachfolgend im Rahmen einer theoriebasierten Wirkungsevaluation weitergehend bewertet. Eine wesentliche Grundlage für diese Analyse sind die sog. „**Theories of Change**“ (ToC), welche als „theoretisches Wirkungsmodell“ eine umfassendere Form einer Interventionslogik darstellen. Für jedes ausgewählte Vertiefungsthema wird hierzu eine spezifische ToC herausgearbeitet und als Grundlage für die Bewertung der Bedeutung und Wirkung der EFRE-Förderung herangezogen.

Infobox: Theoriebasierte Wirkungsevaluationen und „Theories of Change“

Die Wirkungsbewertungen folgen einem theoriebasierten Evaluationsdesign und basieren hierbei auf dem Ansatz der sog. „Contribution Analysis“ nach Mayne (2011).⁹⁸ Die „Contribution Analysis“ oder „Beitragsanalyse“, als spezifische Variante der theoriebasierten Evaluation, konzentriert sich auf "Kausalzusammenhänge und erklärende Schlussfolgerungen zwischen beobachteten Veränderungen und spezifischen Interventionen". Im Zentrum dafür stehen das sog. „Theoretische Wirkungsmodell“ oder „Theories of Change“ (ToC), welche eine umfassendere Form einer Interventionslogik darstellen. Leeuw (2012)⁹⁹ definiert eine Theory of Change wie folgt: '[A theory of change is a framework] to describe the set of assumptions that explain both the mini-steps that lead to the long-term goal and the connections between policy or programme activities and outcomes that occur at each step of the way'. Eine gute ToC muss plausibel, erreichbar und überprüfbar sein. Ein wesentlicher Vorteil der Contribution Analysis ist die Fähigkeit, komplexe Kausalketten in Teilschritte aufzusplitten, Annahmen und externe Faktoren in einem ganzheitlichen Rahmen (der "Theory of Change") zu verbinden und diese mittels verschiedenen empirischen Quellen zu testen.¹⁰⁰ Dadurch kann die Contribution Analysis...

- klären, in welches "Kausalpaket" die EFRE Interventionen eingebunden sind (d.h., welche anderen Förderprogramme oder exogenen Faktoren die beobachteten Wirkungen beeinflusst haben könnte),
- identifizieren, welche Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen Komponenten im „Kausalpaket“ bestanden,
- und feststellen, wie notwendig und/oder ausreichend die EFRE-Förderung für die beobachteten Wirkungen war.

Jede der nachfolgenden Analysen der Vertiefungsthemen wird auf diesem Grundkonzept aufsetzen und es – je nach Anforderung der Themen – in Hinblick auf die „Theory of Change“ konkretisieren.

Kernindikatoren und gemeinsame Indikatoren:

Die Programme enthalten eine große Anzahl von Indikatoren, welche die große Vielfalt der Interventionen und Benutzerbedürfnisse widerspiegeln. Im Allgemeinen werden gemeinsame

98 Mayne (2011), 'Contribution analysis: addressing cause and effect'. In: Schwartz, Forss,, Marra (Hrsg.), Evaluating the Complex. New Brunswick, S. 53-96.

99 Leeuw (2012), 'Linking theory-based evaluation and contribution analysis: Three problems and a few solutions'. Evaluation, 18(3), S. 348-363.

100 Kramer, Kaszap (2017): Theory-based impact evaluation in practice – Key findings and policy learnings from the ex-post evaluation on Cohesion Policy support to large enterprises, in: European Structural and Investment Funds Journal (ESTIF), KPMG/Prognos (2016): Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy Support to Large Enterprises (Work Package 4), im Auftrag der DG REGIO.

Indikatoren und Kernindikatoren voneinander unterschieden. Während der Verhandlungen zu den durch EFRE und Kohäsionsfonds unterstützten Operationellen Programmen (OPs) für die Förderperiode 2007-2013 hat die Europäische Kommission die Verwendung von Kernindikatoren für Hauptinterventionsbereiche wie Infrastruktur und Investitionen vorgeschlagen. Kernindikatoren können zum Vergleich sowie zur Aggregation von Daten ähnlicher Programme, Prioritäten oder Maßnahmen verwendet werden und liefern ein relativ aktuelles Bild des Umsetzungsfortschritts. Jedoch hat es sich in der vorhergegangenen Förderperiode teilweise als schwierig erwiesen, quantifizierte Informationen hoher Qualität über die Strukturfondsprogramme hinweg bereitzustellen; zum Beispiel über die Zahl der geförderten KMU oder langfristig geschaffener Arbeitsplätze. Im Rahmen der Programmperiode wurden von den Mitgliedsstaaten in den Jahren 2009 und 2012 strategische Berichte zur Darstellung des Fortschritts der politischen Zielerreichung vorgelegt, welche Informationen zu den Kernindikatoren enthalten haben.¹⁰¹ Dank der Verwendung von Kernindikatoren können Daten in dieser Programmplanungsperiode zum ersten Mal aggregiert und Programmunterschiede analysiert werden.¹⁰² Die Monitoring-Daten in Tabelle 14 stellen die konkreten Ergebnisse der abgeschlossenen Projekte (Größe des Schienen- und Straßennetzes, Anzahl der unterstützten Start-up-Unternehmen, die Anzahl an besserer Abwasserentsorgung angeschlossene Bevölkerung etc.) in Deutschland für die Förderperiode 2007-2013 dar.

Tabelle 14: Ergebnisse der Kernindikatoren für die kofinanzierten Programme des EFRE in Deutschland für den Zeitraum 2007-2013

Kern- und gemeinsame Indikatoren	Ergebnisse (Stand: Ende 2014, gerundet)
Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen	
Arbeitsplätze (gesamt)	108.000
Arbeitsplätze (geschaffen)	104.000
Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze in KMU	44.700
Förderung von Forschung und Innovation	
Anzahl der FTE-Projekte	8.300
Anzahl der Kooperationsprojekte zwischen Unternehmen und Forschungsinstituten	3.370
Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze in FuE	5.420
Anzahl der Investitionsförderungsprojekte in KMU	8.260
Anzahl der unterstützten Start-ups	748
Förderung der städtischen und ländlichen Entwicklung	
km neue Straßen	294
km neue TEN-T Straßen	101
km sanierte Straßen	770
km neue Eisenbahngleise	185
km neue TEN-T Eisenbahngleise	159
km sanierte Eisenbahngleise	249
Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze in Tourismus	1.590
Anzahl der Bürger mit zusätzlichen Abwassersystemen ausgestattet	212.960
rehabilitierter Boden (in km ²)	44
Förderung der CO₂-Reduktion und CO₂-armen Wirtschaft	
zusätzliche Kapazität Erneuerbarer Energien (in MW)	210

101 Die Berichterstattung über die Kernindikatoren war keine gesetzliche Verpflichtung für den Zeitraum 2007-2013.

102 Directorate-General for Regional and Urban Policy, Final Report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund (CF) – Work Package Zero: Data collection and quality assessment, Executive Summary, March 2005, S. xiv.

Quelle: Prognos AG auf Basis von Directorate-General for Regional and Urban Policy, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, WP 1 Synthesis Report, Task 3 Country Report Germany, 2016, S. 22.

Die **Struktur der nachfolgenden Analyse** ist hierbei wie folgt:

- zunächst wird das theoretische Wirkungsmodell (ToC) dargestellt und die zentralen Annahmen und Einflussfaktoren beschrieben;
- darauf aufsetzend werden zentrale Erkenntnisse zur Wirkung der EFRE-Förderung in der Förderperiode 2007-2013 im jeweiligen Vertiefungsthema zusammengefasst;
- dies wird durch spezifische Beispiele für die Wirkungen der Förderung in den Operationellen Programmen der Bundesländer vertieft;
- abschließend erfolgt eine Darstellung der aktuellen Erkenntnisse zu finanziellen Schwerpunkten und (ersten) materiellen Effekten der EFRE-Förderung 2014-2020 in den deutschen Bundesländern.

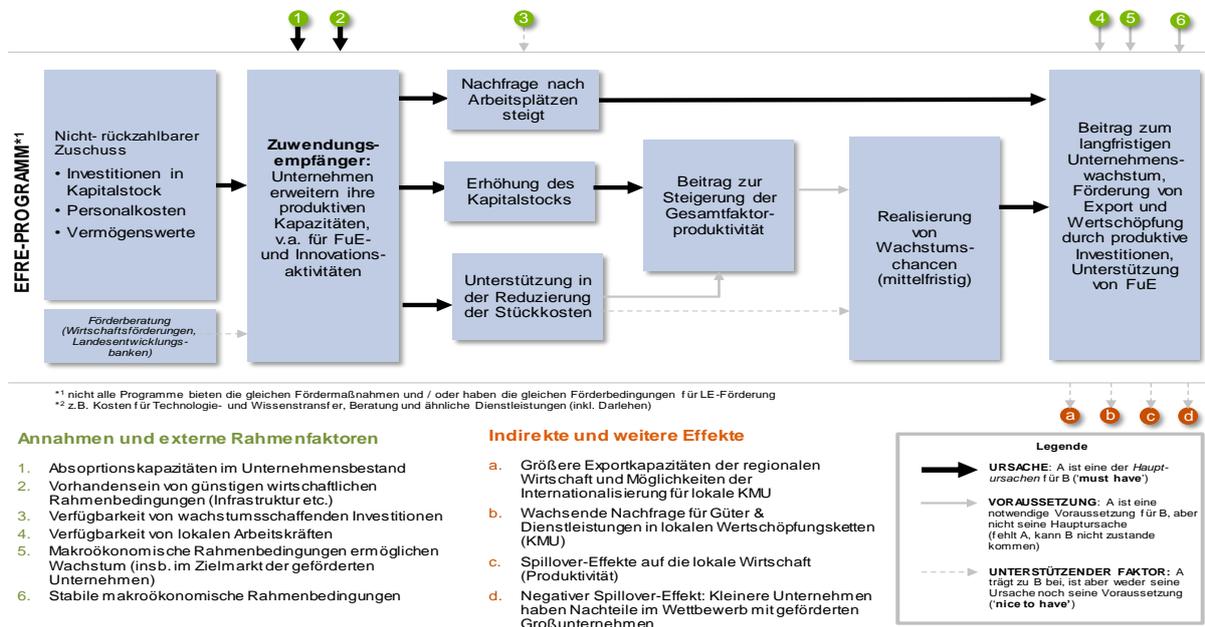
3.3.1 Themenfeld 1: Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen

Die Förderung von Innovationen und Wachstum in KMU haben eine hohe Priorität auf der politischen Agenda der EU, den Mitgliedstaaten und Regionen. Die Unterstützung von KMU zielt dabei insbesondere auf ihre innovationsbezogene Leistungsfähigkeit, um zu einer Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung beizutragen.

Theoretisches Wirkungsmodell der KMU-Förderung:

Die folgende Abbildung 23 veranschaulicht das theoretische Wirkungsmodell für die KMU-Förderung. Die verschiedenen Schritte von den Inputs über die Projekte zu den Outputs und Wirkungen sowie die Kausalbeziehungen werden beschrieben.

Abbildung 23: Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der KMU-Förderung über den EFRE



Quelle: Prognos AG (2018).

Gemäß der ex-post Evaluation zur KMU-Förderung über den EFRE 2007-2013¹⁰³ wurden in der betrachteten Förderperiode insgesamt **670 auf KMU ausgerichtete Förderinstrumente** in den 50 analysierten EFRE Programmen identifiziert. Trotz der großen Anzahl von Instrumenten wurde hinsichtlich der Interventionsstrategien eine recht große Homogenität festgestellt, die sich überwiegend auf die allgemeinen Ziele der Lissabon-Strategie bezogen haben. So adressierten je rund 50 % der Instrumente die Förderung einzelbetrieblichen Unternehmenswachstums, während sich die übrigen primär der Förderung von Innovationskapazitäten in KMU widmeten. Die 670 Instrumente adressierten dabei im Durchschnitt rund 550 KMU, wenngleich neben einigen großvolumigen Förderprogrammen mit wenigen Begünstigten auch zahlreiche kleinere Instrumente mit mehr als 9.000 Begünstigten (z.B. Förderung von Öko-Innovationen, Technologiefonds, Innovationsgutscheine) existierten.

Im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten **konzentrierte sich die EFRE-Kofinanzierung in Deutschland** auf eine relativ geringe Anzahl von Unterstützungsarten und Förderinstrumente für KMU. Während in Deutschland 6 bis 9 Instrumente eingesetzt wurden, lag dieser Wert bei durchschnittlich 13 in der EU insgesamt. Zentrale Instrumente der deutschen KMU-Förderung über den EFRE waren einzelbetriebliche FuE-Zuschüsse, Zuschüsse zur Durchführung von Verbundvorhaben, Zuschüsse für Technologietransferaktivitäten, Investitionszuschüsse oder Darlehen zur Erweiterung oder Diversifizierung von Unternehmen. Außerdem wurde die Vernetzung zwischen KMU oder der Eintritt in internationale Märkte unterstützt. Die Unterstützung erfolgte überwiegend in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen an einzelne KMU oder Gruppen kleiner Unternehmen, aber auch an große Unternehmen. Mit Blick auf die Wirkungen der EFRE-Förderung und

103 CSIL (2016a): Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) – WP2 – Small and Medium Sized Enterprises, im Auftrag der DG REGIO, Brüssel.

das theoretische Wirkungsmodell der KMU-Förderung ist hervorzuheben, dass die Effektivität der Förderung in der Förderperiode 2007-2013 maßgeblich durch **exogene Einflussfaktoren**, namentlich der Wirtschafts- und Finanzkrise seit 2009, geprägt war. Insofern haben die makroökonomischen Rahmenbedingungen, mit einer großen Variabilität über die Mitgliedsstaaten der EU hinweg, kein wachstumsfreundliches Umfeld geschaffen, worauf auch die Interventionen aus dem EFRE reagieren mussten.

Finanzielle Bedeutung und Umfang der EFRE-Förderung von KMU in 2007-2013:

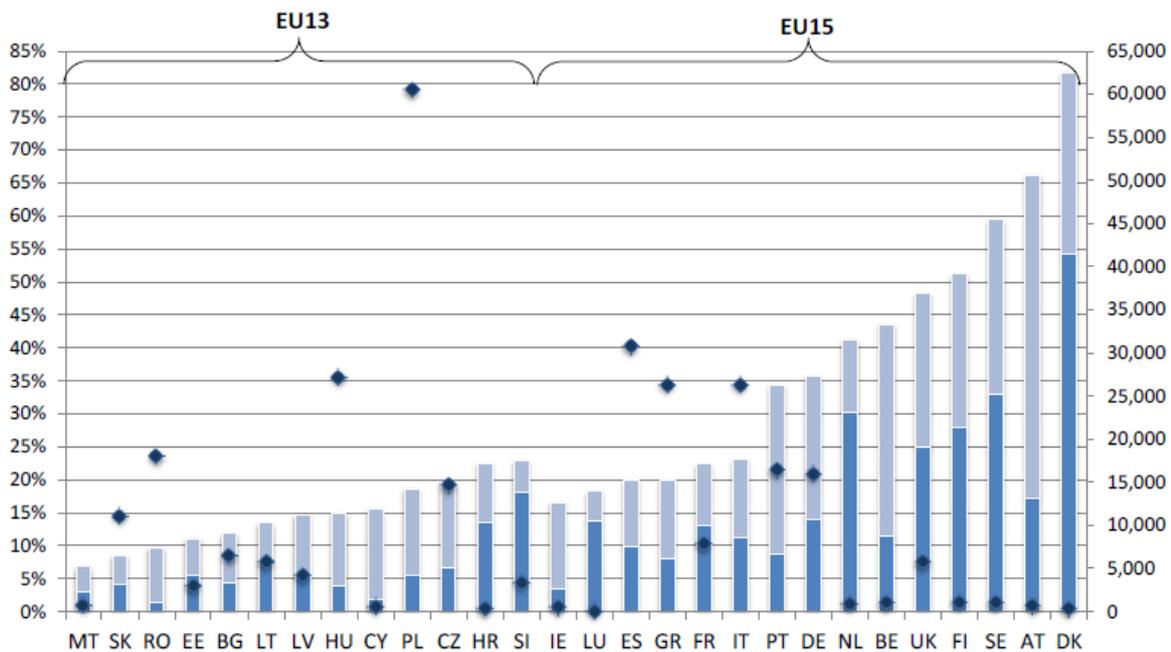
Das Finanzvolumen der EFRE-Mittel, welches zur Förderung von KMU durch die Operationellen Programme in allen EU-Mitgliedstaaten und Regionen in der Förderperiode 2007-2013 investiert wurde, war beträchtlich. So belief sich die KMU-Förderung über den **EFRE auf rund 47,5 Mrd. Euro**.¹⁰⁴ Dies entspricht 76,5 % der EFRE-Mittel für die Unternehmensförderung und 16 % der gesamten EFRE-Mittel für den Zeitraum 2007-2013. In **Deutschland** belief sich die **EFRE-Förderung für KMU** (inkl. Innovation) in diesem Zeitraum auf insgesamt rund **8 Mrd. Euro** oder etwa die Hälfte der EFRE-Mittel für Deutschland.¹⁰⁵ Davon wurden zwei Drittel in den Konvergenzregionen in Ostdeutschland investiert. Ein Großteil der Mittel (rund 60 %) entfiel auf FuE- und Innovationsprojekte, während etwa 35 % andere Investitionen in Unternehmen, hauptsächlich in KMU, aber auch in größeren Unternehmen, unterstützten. Obwohl KMU die Hauptzielgruppe für öffentliche Förderprogramme waren, um ihre Wettbewerbsnachteile gegenüber großen Unternehmen zu verringern, wurde ein Teil der Mittel auch zur Unterstützung großer Unternehmen verwendet. In der Praxis wurden in Deutschland zudem rund **700 Mio. Euro** oder 22 % der aus dem EFRE bereitgestellten Mittel zur direkten Unterstützung von Unternehmen an **große Unternehmen** in Form von Investitionszuschüssen vergeben.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Die EFRE-Unterstützung für KMU wird auf 46 bis 49 Mrd. Euro geschätzt. Dieser kleine Unsicherheitsbereich hängt davon ab, welche Annahmen getroffen werden, um den Anteil der Ressourcen zu ermitteln, die tatsächlich für KMU im Rahmen jedes Ausgabenkodex gebunden sind.

¹⁰⁵ Applica (2016): Germany Country Report - Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007-2013, im Auftrag von DG REGIO, Brüssel.

¹⁰⁶ KPMG/Prognos (2016): Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) – Large enterprise support, im Auftrag von DG REGIO, Brüssel.

Abbildung 24: Absolutes Volumen des EFRE für die Unterstützung von Unternehmen (für 2014, in Millionen Euro auf der rechten Achse) und relativer Anteil des EFRE-Beitrags zur Unterstützung von Unternehmen (in % der gesamten EFRE-Mittel auf der linken Seite)



Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von CSIL (Ex Post Evaluation des EFRE, Arbeitspaket 13), Anmerkungen: Daten beziehen sich auf die EFRE-Fördermittel für den Zeitraum 2007-2013. Im Histogramm bezieht sich Dunkelblau auf den EFRE-Anteil, der für die Unterstützung von KMU bereitgestellt wird (Ausgabencodes 03, 04, 06, 09, 14, 15, 68), während die allgemeine Unterstützung für Unternehmen in hellerem Blau dargestellt wird (Ausgabencodes 05, 07, 08, 74). Die Punkte im Histogramm wird das Gesamtvolumen der EFRE-Förderung abgebildet.

Insgesamt wurden für die Förderperiode 2007-2013 **europaweit rund 246.000 begünstigte KMU ermittelt**.¹⁰⁷ Trotz dieser großen Anzahl wurden nur etwa 2 % von insgesamt 15,7 Millionen KMU in den betrachteten Mitgliedsstaaten der ex-post Evaluation erreicht.¹⁰⁸ Allerdings unterscheiden sich die Erreichungsquoten europaweit sehr deutlich, von weniger als 1 % für das nationale OP des spanischen "Technologischen Fonds", des französischen Île-de-France OP oder des polnischen OP "Mazowieckie" bis hin zu 10 % der KMU oder mehr in Litauen, Nordfinnland und den beiden schwedischen regionalen OP von Norra Mellansverige und Övre Norrland. Die große Mehrheit der Begünstigten in Europa waren **Kleinstunternehmen** (54 %, während 30 % kleine Unternehmen und 16 % mittlere Unternehmen waren). Fast die Hälfte davon war im verarbeitenden Gewerbe (44 % gegenüber 16 % im Einzel- und Großhandel) und zählten zu den als "Low-Tech" eingestuften Sektoren (56 %). Dies deutet darauf hin, dass die meisten der eingesetzten

¹⁰⁷ Dieser Wert bezieht sich nur auf etwa 60% aller ermittelten EFRE-Politikinstrumente, sodass die Zahl insgesamt zu niedrig angesetzt ist. Hierbei handelt es sich hauptsächlich um KMU, die direkte Empfänger von EFRE-Unterstützung sind. Indirekt Begünstigte, die i.d.R. nicht in den Monitoringsystemen erfasst sind, bleiben unberücksichtigt.

¹⁰⁸ Es wurden insgesamt 50 Operationelle Programme der Förderperiode 2007-2013 betrachtet, darunter fünf deutsche OPs. Eine Übersicht der Länder findet sich in CSIL (2016a): Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) – WP2 – Small and Medium Sized Enterprises, im Auftrag der DG REGIO, Brüssel, S. 29.

Instrumente den Aufholprozess oder das Überleben von KMU in traditionellen Sektoren unterstützen, anstatt bestehende Wachstums- und Innovationspole zu fördern.

In **Deutschland** wurden insgesamt rund **8.200 Investitionsprojekte in KMU** unterstützt, damit wurde ebenfalls eine vergleichsweise geringe Anzahl der insgesamt rund 2,4 Millionen KMU erreicht. Zusätzlich wurden über den EFRE über **760 Projekte in ca. 630 großen Unternehmen** kofinanziert, durchschnittlich mit einem Volumen von 1,1 Mio. Euro pro Projekt. Zwei Drittel der geförderten Großunternehmen waren im verarbeitenden Gewerbe tätig, die Hälfte davon in der High-Medium-High-Tech-Industrie und der Rest im Dienstleistungsbereich (13 % bei fortgeschrittenen Dienstleistungen). Etwa 80 % der betroffenen Unternehmen waren deutsche Unternehmen, viele davon multinationale Unternehmen, während 20 % Filialen ausländischer multinationaler Unternehmen waren.

Zentrale Erkenntnisse zur Wirkung der EFRE-Förderung von KMU 2007-2013:

Die **zentralen Erkenntnisse** der Wirkungsevaluationen für die EFRE-Förderung von KMU in der 2007-2013 Periode lassen sich wie folgt zusammenfassen¹⁰⁹:

- **KMU-Förderung über den EFRE war ein wichtiges Instrument, um die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa zu reduzieren:** Die ex-post Evaluation schlussfolgert als übergreifende Erkenntnis, dass der EFRE in der Förderperiode 2007-2013 insbesondere in den durch die Krise stark betroffenen Mitgliedsstaaten eine wichtige Rolle zur Stabilisierung wahrgenommen hat. So war der EFRE in allen Ländern eine wichtige Finanzierungsquelle in Zeiten der Kreditkrise, insbesondere dort, wo auch die nationale öffentliche Förderung zurückgefahren werden musste. Die KMU-Förderung über den EFRE hat insofern einen wichtigen Beitrag zur Akkumulation von Anlagevermögen und die Entwicklung von Innovationsaktivitäten in den Unternehmen geleistet und ermöglichte das Überleben der KMU oder den Erhalt des Vorkrisen-Niveaus von Investitionen und Beschäftigung. Diese Beobachtungen lassen sich auch für Deutschland festhalten, wenngleich sowohl Wertschöpfung als auch Beschäftigung in KMU im Zeitraum der Förderperiode 2007-2013 insgesamt deutlich angestiegen sind. Insgesamt kommt dieser Stabilisierungsfunktion gesamtwirtschaftlich eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung zu, da hierdurch Wertschöpfungsketten aufrechterhalten werden konnten und ein Nachfrageeinbruch abgeschwächt werden konnte.
- **KMU-Förderung hat vielzählige direkte ökonomische Effekte generiert:** neben dem Einsatz antizyklischer Instrumente und den Beiträgen zur Stabilisierung, konnten über die KMU-Förderung auch vielfach strukturelle Effekte generiert werden. In diesen Fällen beförderten die Interventionen des EFRE die Entwicklungsdynamik in den unterstützten KMU, bspw. durch die Beschleunigung oder Ausweitung von Investitionsplanungen. Ausgewählte Beispiele zeigen, dass der EFRE durchaus eine Katalysatorrolle bei der Unterstützung strategischer Investitionspläne von KMU übernommen hat und den geförderten KMU dabei half, ihren Umsatz, die Rentabilität und die Exportleistungen zu steigern. Letzten Angaben zufolge wurden durch die rund 8.200 kofinanzierten Investitionsprojekte von KMU in **Deutschland** als direkte Folge der Finanzierung fast 44.700 Vollzeitäquivalent-Arbeitsplätze und über 5.400 Forschungsarbeitsplätze geschaffen.¹¹⁰

109 CSIL (2016a): Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) – WP2 – Small and Medium Sized Enterprises, im Auftrag der DG REGIO, Brüssel.

110 Applica (2016): Germany Country Report - Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007-2013, im Auftrag von DG REGIO, Brüssel.

- **Wirksamkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung im EFRE bestätigt:** Die zur Bewertung der Wirksamkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der Förderperiode 2007-2013 eingesetzten Vergleichsgruppenanalysen von geförderten und nicht geförderten KMU in Deutschland zeigen, dass durch diese Form der Förderung deutliche Impulswirkungen auf zentrale Zielindikatoren wie Beschäftigung und Investitionen ausgelöst wurden – insbesondere dann, wenn die EFRE-Förderung fokussiert eingesetzt wurde (zum Beispiel räumlich oder sektoral). So kommt eine vertiefende Analyse im Rahmen des EFRE OP Bayern 2007-2013 zur Wirksamkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zu dem Ergebnis, dass durch die regionale Konzentration der EFRE-Mittel deutliche Impulswirkungen auf die ostbayerischen Zielregionen Niederbayern, Oberpfalz und Oberfranken ausgelöst wurden. Dies zeigte sich unter anderem bei den direkten Arbeitsplatzeffekten oder den induzierten Privatinvestitionen, die bei planmäßiger Umsetzung aller Projekte generiert wurden. Mittels einer sog. Matching-Analyse wurde gezeigt, dass das Beschäftigungswachstum der geförderten Betriebe in einem ursächlichen Zusammenhang mit ihrer Förderung steht. Es kann festgehalten werden, dass die geförderten Betriebe sich eindeutig günstiger entwickelt haben als die übrige Wirtschaft der Fördergebiete. Damit wurde der relevante Beitrag der einzelbetrieblichen Investitionsförderung als Förderinstrument zur Erreichung der EFRE-Ziele verdeutlicht.¹¹¹
- **EFRE-Förderung hat wichtige indirekte und weitere Effekte in Bezug auf die Unternehmensstrategien induziert:** Neben den direkten, materiellen Effekten konnten im Rahmen der ex-post Evaluation der KMU-Förderung auch zahlreiche immaterielle und indirekte Förderbeiträge identifiziert werden. Während einige Effekte besser messbar waren (z.B. Aufbau von FuE-Personal, Erwerb von fortschrittlichen Geräten über den Marktstandard hinaus), wurden einige immaterielle Wirkungen der EFRE-Förderung in Bezug auf die Ausrichtung von Unternehmensstrategien oder der Risikobereitschaft identifiziert. Spezifische Beispiele dieser Effekte sind die Induzierung von zunehmend komplexen FuE-Projekten oder die Stärkung der Neigung zur Durchführung von FuE-Verbundprojekten. Allerdings benötigten derartige Verhaltensänderungen Zeit und waren i.d.R. dann ausgeprägter, wenn KMU bereits über Erfahrungen mit der Durchführung (öffentlich geförderter) FuE-Projekte hatten.

Fallstudie: KMU-Förderung in Sachsen 2007-2013¹¹²

Das OP Sachsen 2007-2013 verfügte über ein Budget von 4,12 Mrd. Euro, wovon rund **1,4 Mrd. Euro für Innovation und Wachstum von KMU** eingesetzt wurden – zumeist in Form von Zuschüssen und fokussiert auf FuE und Innovation. Insgesamt erhielten durch das OP EFRE 2007-2013 in Sachsen rund **7.770 KMU finanzielle Unterstützung**. Das entspricht rund 6 % aller KMU in der Region. Von diesen KMU waren etwa 40 % in den höherwertigen oder mittleren Technologiebereichen der Industrie tätig – ein wesentlich höherer Anteilsgrad als die Repräsentanz in der gesamten regionalen Wirtschaft. Das weist auf eine relative Konzentration der Förderung auf strategisch-relevante Bereiche des verarbeiteten Gewerbes hin, welche über ein **größeres Wachstumspotenzial** für die Region verfügen. Der Fallstudie zufolge wurde insgesamt das Ziel erreicht, die von den geförderten KMU unternommenen **FuE-Aktivitäten**

¹¹¹ Prognos AG (2011), Stand und Perspektiven der EFRE-Förderung in Bayern, Zwischenevaluation des Operationellen Programms des EFRE im Ziel RWB Bayern 2007-2013, im Auftrag von Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie.

¹¹² CSIL (2016b): Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) – Case Study “Saxony – Regional ERDF Programme 2007-2013, im Auftrag der DG REGIO, Brüssel; Applica (2016): Germany Country Report - Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007-2013, im Auftrag von DG REGIO, Brüssel.

zu erhöhen. Auch frühere Analysen¹¹³ haben ermittelt, dass es durch die Anreize für die Durchführung FuE-Vorhaben zu einem tatsächlichen Anstieg der FuE-Ausgaben und einer Intensivierung bestehender FuE-Aktivitäten gekommen ist, welche wiederum positive Effekte auf das Beschäftigungs- und Umsatzwachstum in den geförderten Unternehmen ausgelöst haben. Darüber hinaus haben die ex-post Evaluationen gezeigt, dass der **EFRE die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise kompensierte**, indem er Projekte kofinanzierte, die ansonsten aufgrund des Finanzierungsdefizits auf dem privaten Kapitalmarkt nicht durchgeführt worden wären. Mit Blick auf die Einflussfaktoren auf die Fördereffekte konnte ermittelt werden, dass die unterstützten KMU vor Förderbeginn zumeist über **spezifische FuE-Strategien und präzise Investitionspläne** verfügten – die Förderung über den EFRE verhalf ihnen dabei, diese zu realisieren. Und wenngleich die ex-post Evaluation auch Mitnahmeeffekte feststellen konnte, führte die Förderung mehrheitlich mindestens zu einem Vorziehen oder einer Vergrößerung der geplanten Investitionen.

Auch die **Unterstützung von Großunternehmen** spielte eine wichtige Rolle in zahlreichen Programmen.¹¹⁴ Insgesamt wurde die Mittelaufwendung für die direkte finanzielle Förderung von Großunternehmen¹¹⁵ in den 28 EU Mitgliedsstaaten in der Förderperiode 2007-2013 auf insgesamt rund **6 Milliarden Euro** taxiert, davon allein die Hälfte dieser Fördermittel in Polen, Portugal und Deutschland (rund 700 Mio. Euro in Deutschland; rund 3 % der gesamten Unternehmensförderung über den EFRE).¹¹⁶ Kernerwartung an die Förderung war, dass große Unternehmen ein wichtiger Wachstumsmotor innerhalb der Regionen sind und dass sie für die Entwicklung von KMU von entscheidender Bedeutung sind.

Wichtiges Erkenntnis der ex-post Evaluation zur Förderung von Großunternehmen war, dass – obwohl eine Bandbreite von Faktoren die Investitionsentscheidungen von Großunternehmen im Kontext kohäsionspolitischer Förderung beeinflusst hat – **in 20 % der betrachteten Förderfälle die gewünschte Verhaltensänderung** eingetreten ist und die EFRE-Förderung sich hier als einer der Haupteinflussfaktoren für die Projektumsetzung gezeigt hat. Nur in 30 % der Förderfälle konnte ein nur geringfügiger Einfluss auf das Verhalten von Großunternehmen festgestellt werden.¹¹⁷ Die Evaluation hat außerdem herausgefunden, **dass 90 % der geförderten Projekte direkte positive Effekte in der Region** generiert haben. In der Mehrzahl der analysierten Projekte stieg sowohl die Produktionskapazität als auch die Produktivität der Großunternehmen, was sich oftmals auf die Einführung moderner Technologien zurückführen ließ; nicht auf einfache Ersatzinvestitionen. Angaben auf Projektebene zeigten, dass durch die Förderung neue Arbeitsplätze

113 PricewaterhouseCoopers (2014), Evaluation der sächsischen Technologieförderprogramme im Zeitraum 2007 bis 2013, Dresden; Konzack/Soder (2014), Analyse der Forschungs- und Entwicklungspotenziale im Wirtschaftssektor des Freistaates Sachsen 2009 bis 2012, Berlin.

114 KPMG/Prognos (2016): Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) – Large enterprise support, im Auftrag von DG REGIO, Brüssel. Insgesamt wurden im Rahmen dieser ex-post Evaluation acht Mitgliedsstaaten untersucht. Auf diese entfielen 75% aller Mittel für Unternehmensförderung der Kohäsionspolitik. Im europäischen Vergleich entfielen die höchsten absoluten Finanzvolumina für die Förderung von Großunternehmen auf sieben der hier untersuchten Staaten (entsprechend der Ausgaben: Polen, Deutschland, Portugal, Spanien, Ungarn, Italien und die Tschechische Republik). In diesem Förderbereich wies Österreich darüber hinaus den höchsten relativen Mittelanteil auf.

115 Rund 43% der geförderten Unternehmen hatten weniger als 250 Beschäftigte am jeweiligen Projektstandort (in Deutschland fast 60% der geförderten Unternehmen). Standortbezogen würden diese Unternehmen somit als kleine und mittlere Unternehmen (KMU) kategorisiert. Allerdings ist die Mehrheit dieser Betriebsstätten Bestandteil eines größeren Konzerns und wird somit in der Summe als Großunternehmen klassifiziert (in Deutschland waren nur 20% der geförderten Großunternehmen ausländische Konzerne; 48% waren deutsche multinationale Unternehmen; 32% nationale Großunternehmen). Ca. 42% der geförderten Unternehmen beschäftigten 250-999 Mitarbeiter am Projektstandort, während lediglich 13 % mehr als 1.000 Arbeitnehmer zählen.

116 Die im Rahmen der Förderung von Großunternehmen ausgegebenen 6 Mrd. Euro wurden an rund 6.000 Projekte (in Deutschland ca. 760) mit einem durchschnittlichen Volumen von 1 Mio. Euro ausgezahlt. In der Summe wurden rund 3.700 Großunternehmen gefördert (in Deutschland ca. 630), von denen jedes einzelne durchschnittlich 1,6 Projekte umgesetzt hat (darunter haben einzelne Unternehmen Förderung für 4 bis 5 Projekte erhalten). Über 70 % dieser Unternehmen sind dem verarbeitenden Gewerbe zuzuordnen (NACE C).

117 Ein durchschnittlicher Mitnahmeeffekt i.H.v. 30 % wird in vielen Evaluationen zur Unternehmensförderung (KMU und Großunternehmen gleichermaßen) festgestellt.

geschaffen wurden; aus den Monitoringdaten konnten insgesamt 60.000 neue Arbeitsplätze (Bruttowert) in den acht untersuchten Mitgliedsstaaten ermittelt werden; darunter sind deutsche Arbeitsplätze im fünfstelligen Bereich (allein für die Fallstudie zum OP EFRE Thüringen 2007-2013 konnten von den über 8.000 geschaffenen Arbeitsplätzen rund 50 % in Großunternehmen verzeichnet werden). Dabei ließ sich bei der Mehrheit der Unternehmen eine Kausalbeziehung zwischen den geförderten Projekten und den beobachtenden Ergebnissen feststellen. Gleichwohl ist der unmittelbare Einfluss der EFRE-Förderung auf das Unternehmensverhalten weniger eindeutig.

Darüber hinaus konnten zahlreiche **indirekte und weitere Effekte** mit Relevanz für die regionalwirtschaftliche Entwicklung und spezifisch die KMU-Entwicklung in den Regionen identifiziert werden. Dies gilt nicht nur direkt für den Kauf von Waren und Dienstleistungen (viele KMU produzieren nur für größere Unternehmen und nicht für Endverbraucher), sondern indirekt auch für verschiedene Arten von Spillover-Effekten. Dazu gehören insbesondere technologische Spillover und das damit verbundene Know-how. Unter anderem in der untersuchten Region Thüringen scheinen diese Effekte eingetreten zu sein (siehe Fallstudie zum OP Thüringen 2007-2013 unten).

Fallstudie: Förderung von Großunternehmen in Thüringen 2007-2013¹¹⁸

In Thüringen wurden in der Förderperiode 2007-2013 rund 275 Mio. Euro für die Unterstützung großer Unternehmen bereitgestellt; dies waren etwa 28 % der gesamten EFRE-Förderung für Großunternehmen in Deutschland. Insgesamt wurden dadurch **252 Investitionsprojekte in 178 Unternehmen¹¹⁹** durch nicht rückzahlbare Zuschüsse kofinanziert. Die Unterstützung wurde vor allem in Bezug auf die zentrale Rolle großer Unternehmen bei der Entwicklung von KMU in der Region und durch die verschiedenen Arten von Spillover-Effekten, die zur Verbreitung von technologischem Fortschritt und neuem Wissen führen, gerechtfertigt. Aus der Fallstudie kann geschlussfolgert werden, dass die intendierten Förderwirkungen in der Praxis weitgehend verwirklicht werden konnten. Die **Investitionen der Großunternehmen** wurden ausgeweitet und die Beschäftigung deutlich erhöht. So wurde ermittelt, dass die induzierten Investitionen der geförderten Großunternehmen ca. 1,0 Mrd. Euro bzw. 4,83 Mio. Euro pro gefördertes Projekt umfassten (gegenüber 1,3 Mrd. Euro in KMU bzw. 0,38 Mio. Euro pro Projekt). Ein ähnliches Muster zeigte sich bei der **Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze**: Von den 8.456 Arbeitsplätzen, die für das gesamte Operationelle Programm in Thüringen geschaffen wurden, wurden rund 50 % von Großunternehmen generiert. Obwohl die Einflussfaktoren auf Investitionen bei Großunternehmen besonders komplex sind, legt die ex-post Evaluation nahe, dass der EFRE über unterschiedliche Formen ein wichtiger Bestandteil der Investitionsentscheidung der Großunternehmen war. So zeigte ein Fallbeispiel eines in der Automobilindustrie ansässigen multinationalen Unternehmens deutlich, dass die EFRE-Unterstützung entscheidend dafür war, dass die betreffende Investition in Thüringen erfolgte. Mit anderen Worten: die Investition wäre wahrscheinlich ohne EFRE-Unterstützung, aber nicht in Thüringen durchgeführt worden. Ein weiteres Ergebnis der Fallstudie war, dass mangelnde Unterstützung für Großunternehmen dazu führen könnte, dass einige Firmen in andere Länder mit günstigeren Investitionsbedingungen abwandern oder zumindest dort neue Projekte statt in Deutschland durchführen.

Mit Blick auf die **Gesamtwirkungen der KMU-Förderung** über den EFRE kann auf Basis der ex-post Evaluationen geschlussfolgert werden, dass sich die bedeutsamsten Fördereffekte in Form von **Verhaltensänderungen bei den geförderten KMU** darstellen (sog. "behavioral additionalities"), und nicht zwingend nur in Form der unmittelbaren ökonomischen Effekte. Die Induzierung

118 KPMG/Prognos (2016): Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) – Large enterprise support, im Auftrag der DG REGIO, Brüssel.

119 Die Mehrheit der unterstützten Großunternehmen hat weniger als 250 Mitarbeiter am Projektstandort; d.h. sie würden typischerweise nicht als Großunternehmen, sondern als KMU klassifiziert.

derartiger Verhaltensänderungen kann für KMU in wichtigen Entwicklungsimpulsen und bedeutenden strukturellen Anpassungen münden. Insbesondere dann, wenn die geförderten KMU in regionale Cluster oder lokale Produktionssysteme eingebettet waren, ließen sich gemäß der ex-post Evaluation zudem durch Spillover- oder Demonstrationseffekte auch positive Effekte in anderen Unternehmen beobachten. Diese Erkenntnisse sind sowohl bei künftigen Wirkungsbewertungen der Förderung als auch beim Design von Fördermaßnahmen zu berücksichtigen.

3.3.2 Themenfeld 2: Förderung von Forschung und Innovation

Makroökonomische Berechnungen haben gezeigt, dass zwei Drittel bis vier Fünftel des Wirtschaftswachstums in den Industrieländern durch **Innovationen** bedingt werden. Mit anderen Worten: Etwa 85 % des Produktivitätswachstums in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften wird durch Innovationstätigkeit und Forschung angetrieben.¹²⁰ Die Statistiken bestätigen jedoch große Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten und deren Regionen in den Bereichen Innovation und Forschung und Entwicklung sowie einen anhaltenden Abstand zu den wichtigsten Konkurrenten auf globaler Ebene.

Deutschland ist ein Land mit hoher Forschungs- und Entwicklungstätigkeit und verfügt über eine gut entwickelte und breit aufgestellte nationale Technologie- und Innovationspolitik. Mit einer FuE-Quote des BIP von 2,9 % ist der Zielwert der Europa 2020 Strategie von 3 % quasi erreicht. Um weiterhin im globalen Wettbewerb bestehen und in einem sich verändernden weltwirtschaftlichen Umfeld ausreichende gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten erzielen zu können, ist es jedoch unerlässlich, dass Deutschland seine Innovationskraft ausbaut, die infrastrukturellen Kapazitäten verbessert und sein unternehmerisches Potenzial ausnutzt. Dies gilt für alle Bereiche der industriellen Wirtschaft und dem Dienstleistungssektor, die mit ihren handelbaren Gütern dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Obwohl die gesamtdeutsche FuE-Intensität im internationalen Vergleich relativ hoch ist, bestehen innerhalb Deutschlands ausgeprägte Unterschiede. Dabei sind es zwar in erster Linie die ostdeutschen Länder, die eine geringere FuE-Quote aufweisen, aber auch in Westdeutschland verfügen einige Regionen über relativ niedrige FuE-Leistungen.

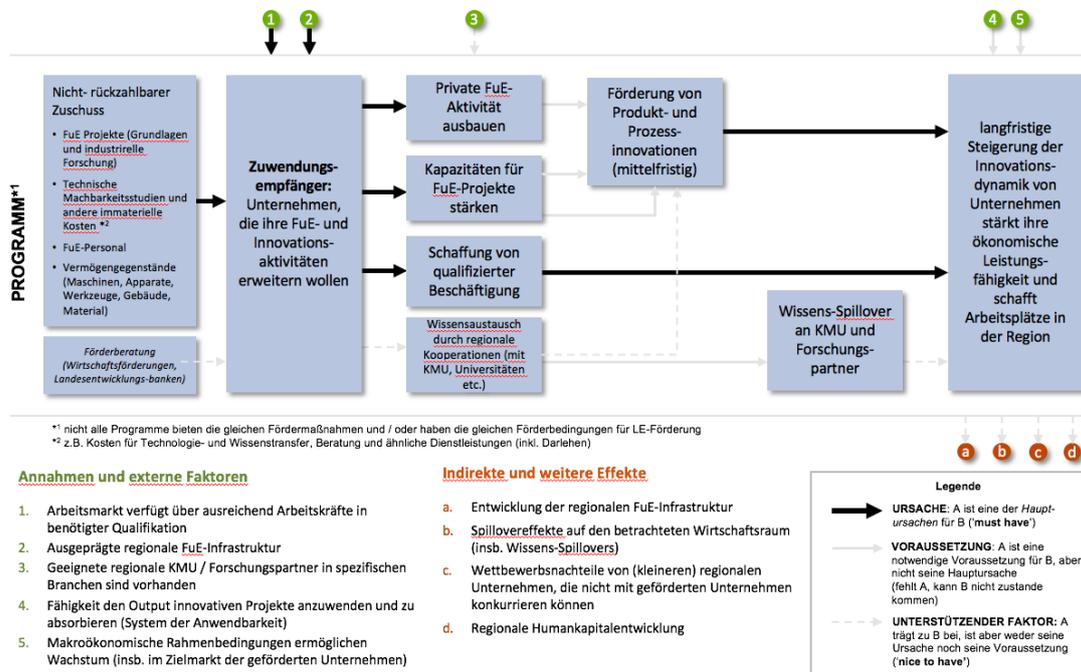
Die **Haupttreiber von Forschung und Innovation** werden am wirksamsten auf regionaler Ebene angegangen. Der Abbau des Innovationsdefizits zwischen den europäischen Regionen ist daher eine zentrale Aufgabe der Kohäsionspolitik. In diesem Zusammenhang investieren die europäischen Strukturfonds in fünf Kernbereiche: in Forschung und Innovation, Wettbewerbsfähigkeit der KMU, Energieeffizienz und Erneuerbare Energien sowie in die Entwicklung des Humankapitals. Die Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums hängt immer mehr von der Fähigkeit einer regionalen Wirtschaft zu Innovation, Transformation und Anpassung an ein sich ständig veränderndes und wettbewerbsfähigeres Umfeld ab. Dies bedeutet, dass viel größere Anstrengungen unternommen werden müssen, um ein Produktionssystem zu schaffen, welches, wie in der Europa- 2020-Strategie - zu Innovation, Forschung und Entwicklung (F&E) sowie Unternehmensgründungen ermutigt.

Theoretisches Wirkungsmodell der FuE-Förderung:

Die nachfolgende Abbildung 25 zeigt die „Theory of Change“ für die FuE- und Innovationsförderung. Die Abbildung beschreibt die verschiedenen Schritte von den Inputs über die Projekte zu den Outputs und Wirkungen und skizziert die Kausalbeziehungen, welche zu den intendierten Veränderungen beitragen sollen.

¹²⁰ Mazzucato (2015), The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths, New York.

Abbildung 25: Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der FuE-Förderung über den EFRE¹²¹



Quelle: Prognos AG (2018).

Finanzielle Bedeutung und Umfang der EFRE-Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation zwischen 2007 und 2013:

Die Förderung von Innovation stellte einen zentralen Punkt in der **Programmperiode 2007-2013** dar, in dem europaweit ungefähr 86,4 Milliarden Euro bzw. fast 25 % der gesamten Strukturfonds-Mittel geflossen sind. Diese Schwerpunktsetzung wird in der **Förderperiode 2014-2020** fortgeführt, da fast ein Drittel der insgesamt zugewiesenen Mittel im Bereich Innovation investiert werden. In **Deutschland** stellt die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation einen Kernbereich der EFRE-Förderung dar. Bereits in der Programmperiode 2000-2006 wurden mehr als 15 % der vorhandenen Finanzmittel für Forschungs- und Entwicklungsleistungen in den damaligen deutschen Ziel-1-Regionen aufgewendet. Auch in der Förderperiode 2007-2013 und in der aktuell laufenden Programmperiode von 2014-2020 wurde die Schwerpunktsetzung auf die Bereiche Forschung und Entwicklung, Bildung und Innovation fortgeführt.

Fast ein Drittel der insgesamt verfügbaren Mittel wurden in Deutschland zwischen 2007-2013 für Ausgaben aufgewendet, die direkt mit Forschung und Entwicklung (FuE) sowie Innovation im Zusammenhang stehen. Die EFRE-Mittel konzentrierten sich auf die **Unterstützung von Forschung, Entwicklung und Innovation und die Förderung von KMU** in den beiden Zielregionen „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Besonders die

¹²¹ Zur besseren Lesbarkeit ist diese Abbildung im Anhang vergrößert dargestellt.

Bundesländer der Kategorie „**Wettbewerbsfähigkeit und regionale Beschäftigung**“¹²² investierten mehrheitlich in Forschung und Entwicklung, Innovationen und Unterstützung von Unternehmen. Schwerpunktartig ging es darum, Forschungs- und Unternehmensnetzwerke zu unterstützen sowie forschungsintensive Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln. Des Weiteren wurden **2,9 Mrd. Euro an Gemeinschaftsmittel für bessere Bildung und Ausbildung** in der Förderperiode 2007-2013 investiert. Aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands werden 80 % der Fördermittel im Rahmen der Regionalprogramme durch die Bundesländer selbst verwaltet.

Zentrale Erkenntnisse zur Wirkung der EFRE-Förderung von Forschung und Entwicklung 2007-2013:

Die **zentralen Erkenntnisse** der Wirkungsevaluationen für die EFRE-Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation in den EU-Mitgliedsstaaten und in Deutschland zwischen 2007 und 2013 lassen sich wie folgt zusammenfassen:¹²³

- **Arbeitsplätze im Forschungsbereich:** Bis zum Ende des Jahres 2013 wurden **europaweit 35.000 Forschungsarbeitsplätze** geschaffen, was eine Zielerreichung von 75 % entspricht. Die meisten neu geschaffenen Forschungsstellen wurden in Deutschland, dem Vereinigten Königreich, Ungarn, Frankreich und Finnland gemeldet. In **Deutschland** wurden **5.418 Vollzeitäquivalente** in der FuE geschaffen; 1.200 (ca. 22 %) davon allein im Bundesland **Mecklenburg-Vorpommern**.
- **Kooperationsprojekte zwischen Unternehmen und Forschungsinstituten:** In den EU-Mitgliedsstaaten wurden 26.700 Kooperationsprojekte bis zum Ende des Jahres 2014 gefördert. Der Zielwert wurde mit 87 % fast erreicht. Die meisten Kooperationsprojekte fanden in Spanien (6.800), im Vereinigten Königreich (5.600) und Frankreich (5.100) statt. In Deutschland wurden **3.368 Kooperationsprojekte zwischen Unternehmen und Forschungsinstituten** unterstützt.
- **Forschungs-, Technologie- und Entwicklungsprojekte:** In den EU-Mitgliedsstaaten wurden bis zum Ende des Jahres 2014 insgesamt 95.000 Forschungsprojekte gefördert. In **Deutschland** sind **8.924 Projekte im Bereich „Forschung und technologische Entwicklung“** unterstützt worden.
- **FuE-Intensität:** Während in Deutschland rund 1,9 % des BIP von Unternehmen für Forschung und Entwicklung ausgegeben worden ist, lag der entsprechende Anteil in Europa bei 1,25 %.
- **Über 3 Millionen junger Menschen haben von Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen** profitiert. Diese hatten zum Ziel, die Zahl der vorzeitigen Schulabgänger (beispielsweise in **Sachsen und Rheinland-Pfalz**) zu senken und die berufliche Ausbildung (so in **Thüringen, Berlin und Saarland**) zu verbessern.
- Trotz der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/09 hat die Wertschöpfung in Deutschland im Programmplanungszeitraum 2007-2013 deutlich zugenommen; zusammen mit den Ausgaben für Forschung und Entwicklung und Kapitalinvestitionen. Allein das **Bundesland Sachsen** investierte über 230 Mio. Euro in Universitäten und Forschungseinrichtungen, um die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Region zu stärken.

¹²² Zu der Kategorie „Wettbewerbsfähigkeit und regionale Beschäftigung“ gehören Bayern, Berlin, Hessen, Bremen, NORDRHEIN-WESTFALEN und Niedersachsen (außer Lüneburg). Thüringen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Lüneburg, Sachsen-Anhalt sind Teil der Zielregion „Konvergenz“.

¹²³ Directorate-General for Regional and Urban Policy, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, Work Package 0, Data collection and quality assessment, Final report 2015, S. 35 und Directorate-General for Regional and Urban Policy, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, WP 1, Synthesis Report, Task 3 Country Report Germany, 2016.

Fallstudie: Forschung und Innovation in Berlin und Brandenburg¹²⁴

Berlin und das Nachbarland Brandenburg haben im Jahr 2011 eine gemeinsame Innovationsstrategie, „innoBB“ genannt, ins Leben gerufen. Diese Strategie zielt darauf ab, Geschäftsbetriebe, Forschung und Entwicklung der Hauptstadtregion an die internationale Innovationsgemeinschaft anzubinden und konzentriert sich auf fünf Cluster:

- Biowissenschaften und Gesundheitswesen
- Energietechnologie
- Mobilität (einschließlich Transport und Logistik)
- IKT, Medien und kreative Industrien
- Photonik (einschließlich Mikrosystemtechnologie).

Die Gesamtkosten des Projekts „Innovationsstrategie *InnoBB*“ betragen 33,7 Mio. Euro, zu denen der EFRE auf Grundlage der Priorität „Innovation und auf Wissen basierende Wirtschaft“ des OPs Berlin für den Programmzeitraum 2007-2013 15,6 Mio. Euro beigesteuert hat. Die im Rahmen der Innovationsstrategie unternommenen Anstrengungen zeigten einen deutlichen Erfolg und bewirkten eine Zunahme an Arbeitsplätzen in den Spitzentechnologiebereichen, die sich in den grenzüberschreitenden Clustern in Berlin-Brandenburg konsolidiert haben. Beispielsweise ergab sich bei der Anzahl an sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen zwischen 2008 und 2012 ein Zuwachs um 10 % in den technologischen, innovativen und kreativen Kernbereichen der Cluster. Nicht nur der Beschäftigungszuwachs war im Vergleich zu anderen Wirtschaftsregionen in Berlin-Brandenburg höher; auch Metropolregionen wie Hamburg oder München wurden übertroffen. Deshalb ist dieses Projekt ein Beispiel dafür, wie zukunftsorientierte Branchen maßgeblich zum Wirtschaftswachstum und Beschäftigungszuwachs in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg beitragen können.

3.3.3 Themenfeld 3: Finanzinstrumente

In vielen EU-Mitgliedsstaaten ist der öffentliche Sektor an der Bereitstellung von Finanzinstrumenten (FI) zur Verfolgung strukturpolitischer Ziele beteiligt. Während der Finanzkrise von 2008/2009 nahmen nationale Förderbanken eine stärkere Rolle ein. Die Rechtfertigung für eine öffentliche Intervention in der Wirtschaftsförderungspolitik besteht darin, Tätigkeiten zu unterstützen, die die Marktteilnehmer nicht allein leisten können oder wollen. Der Begriff **“Finanzinstrument”** hat sich zu einer umfassenden Bezeichnung für alle Arten rückzahlbarer Fördermittel entwickelt, im Gegensatz zu Zuschüssen. In der Praxis umfasst der Begriff eine Reihe von Förderformen und Finanzprodukten, die unter Umständen wenig miteinander zu tun haben. Diese unterscheiden sich stark voneinander hinsichtlich der unterschiedlichen Zielsetzungen, der Empfänger und ihrer Art der Steuerung.¹²⁵

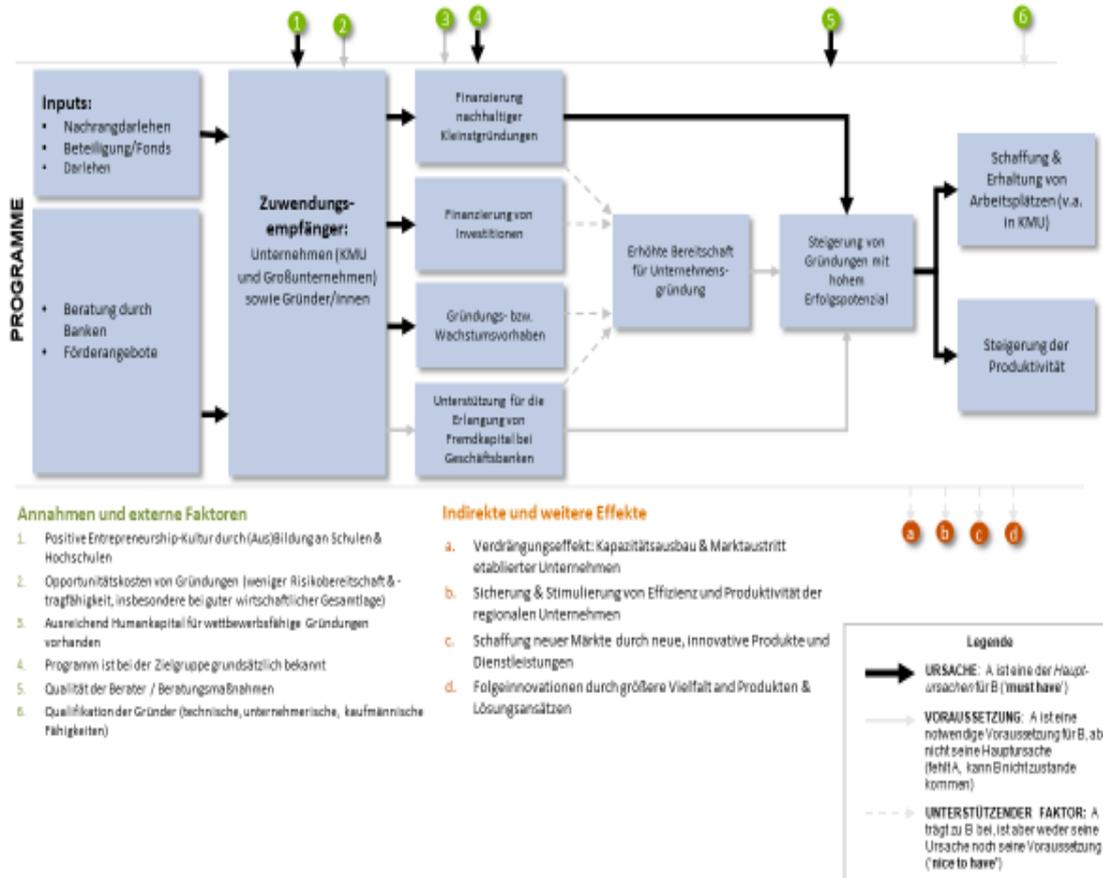
Theoretisches Wirkungsmodell der EFRE-Förderung von Finanzinstrumenten:

Die nachfolgende Abbildung 26 visualisiert das intendierte Wirkungsmodell („Theory of Change“) der Finanzinstrumente im Rahmen der EFRE-Förderung.

¹²⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/de/projects/germany/berlin-and-brandenburg-join-forces-for-innovation-clusters.

¹²⁵ Fiona Wishlade/Rona Michie/Patricia Robertson/Philip Vernon, Improving the take-up and effectiveness of financial instruments, Final Report, EPRC 2017.

Abbildung 26: Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der EFRE-Förderung von Finanzinstrumenten¹²⁶



Quelle: Prognos AG (2018).

Finanzielle Bedeutung und Umfang der EFRE-Förderung von Finanzinstrumenten in 2007-2013:

Die Verwendung von Finanzinstrumenten im EFRE hat erheblich zugenommen. Während in der Förderperiode 2000-2006 europaweit nur etwa 1 Milliarde Euro in Form von Finanzinstrumenten verausgabt worden sind, hat sich ihr Einsatz im **Zeitraum 2007-2013 erheblich ausgeweitet**, und zwar von **1 Mrd. Euro auf 10,9 Mrd. Euro**, die Ende 2014 zugeteilt worden sind. Der EFRE wurde in 25 der 27 Mitgliedstaaten zur Finanzierung von Finanzinstrumenten verwendet.¹²⁷ Insgesamt wurden bis zum Ende 2014 1.025 Finanzinstrumente eingesetzt; davon wurden 972 aus dem EFRE kofinanziert. 90 % der Finanzierungsinstrumente wurden für die Unterstützung von Unternehmen eingesetzt, 6 % für Stadtentwicklungsprojekte und 4 % für Projekte im Bereich „Energieeffizienz“ und „Erneuerbare Energien“.¹²⁸ Der Großteil der eingerichteten Finanzinstrumente bestand aus Darlehen, die den Mangel an Krediten vom privaten Kapitalmarkt für KMU und Unternehmensgründungen substituieren sollten. Diese Darlehen machten bis Ende 2014 53 % der an die Empfänger ausgezahlten Mittel aus. Weitere 23 % hatten die Form von Garantien. Nur 21

¹²⁶ Zur besseren Lesbarkeit ist diese Abbildung im Anhang vergrößert dargestellt.

¹²⁷ Die Ausnahmen waren Irland und Luxemburg.

¹²⁸ Directorate-General for Regional and Urban Policy, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, Work Package 1: Synthesis Report, 2016.

% der Mittel waren in Form von Beteiligungen oder Risikokapital angelegt. Das Volumen der Fonds war sehr verschieden: Die Spannweite der Größe der einzelnen Fonds reichte von 10.000 Euro in **Ungarn** bis zu 550 Mio. Euro in **Italien**.¹²⁹ Für die **Förderperiode 2014-2020** wird ein Teil der Mittel aus den Strukturfonds (1,2 Mrd. Euro), der vor allem zur Förderung von Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit, KMU, Energieeffizienz und Unternehmensgründungen vorgesehen ist, über Finanzinstrumente verfügbar gemacht. Das Finanzvolumen von Darlehen, Risiko- und Eigenkapital wird im Vergleich zum Förderzeitraum 2007-2013 um 18 % steigen, was einer relativen Verdopplung der EFRE-Mittel für Finanzinstrumente entspricht.

In **Deutschland** nutzten bis auf **Bremen** und das **Saarland** alle Bundesländer Finanzinstrumente in der Förderperiode 2007-2013. In allen OPs zusammengenommen wurden 36 Finanzinstrumente eingesetzt. In den meisten Bundesländern waren 2 oder 3 Finanzinstrumente in Betrieb. In Ostdeutschland Lüneburg lag der Schwerpunkt auf revolvingenden Kreditinstrumenten. Im Allgemeinen waren Zuschüsse die vorherrschende Form der Unterstützung von KMU. Rund 6 % der Gesamtmittel wurden in Form von Finanzinstrumenten, das heißt für Kredite, Garantien, Beteiligungen oder eine Mischung aus diesen, bereitgestellt.¹³⁰ Die Unterstützung von Finanzinstrumenten belief sich auf 1,5 Mrd. Euro bis zum Ende des Jahres 2014, einschließlich der nationalen Ko-Finanzierung. Etwa 62 % kamen aus dem EFRE und 82 % der an Finanzinstrumenten gezahlten Mittel hatten bis Ende 2014 die endgültigen Empfänger erreicht. Die einzelnen Beträge variierten von 5.000 Euro (beispielsweise **Mikrokredite** in **Nordrhein-Westfalen**) bis zu 10 Millionen Euro (der **KMU-Fonds** in **Berlin** und der **Mezzanine-Fonds** in **Sachsen**), während die Rückzahlungsdauer zwischen 3 und 20 Jahren variiert. Unterstützung erhielten auch **Risikokapitalfonds**, die hauptsächlich zur Finanzierung von Eigenkapital für innovative Unternehmen oder Unternehmensgründungen in Hightech- oder Wissensintensiven-Industrien eingerichtet wurden. In diesen Fällen sollten die Fonds die Aktien im Durchschnitt 5 bis 7 Jahre halten.

Zentrale Erkenntnisse zur Wirkung der EFRE-Förderung von Finanzinstrumenten in 2007-2013:

Für viele EU-Mitgliedsstaaten stellten Finanzinstrumente im Rahmen der Kohäsions- und Strukturpolitik ein neues Fördermittel dar. Ihr zunehmender Einsatz stellte daher vor allem Verwaltungsbehörden mit geringen Erfahrungen vor große Herausforderungen. Die Gründe für den Einsatz (oder nicht) von Finanzinstrumenten sind kontext-spezifisch. Evaluationsbelege für die Effektivität von kofinanzierten Finanzinstrumenten liegen unzureichend vor; jedoch waren Finanzinstrumente als Folge des Ausbruchs der Wirtschafts- und Finanzkrise von grundsätzlicher Bedeutung, um die „Kreditklemme“ von Unternehmen und Firmen zu mindern bzw. zu überbrücken.

Finanzinstrumente während der Finanz- und Wirtschaftskrise:

Bei der Bewertung der **Wirkungen der Finanzinstrumente** wurde festgestellt, dass sie während der Kreditkrise 2008/2009 eine **entscheidende Rolle** bei der Bereitstellung von Kapital für KMU in Europa gespielt haben. Dies hat sicherlich dazu beigetragen, dass viele Firmen die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise überstanden haben. Die Änderung der Vorschriften als Antwort auf die Wirtschaftskrise, die es Finanzinstrumenten ermöglicht haben, Betriebskapital zu finanzieren, verschaffte ihnen zudem einen deutlichen Vorteil gegenüber Zuschüssen. Für **Litauen** wird zum Beispiel geschätzt, dass rund 60 % der Kredite dazu dienten, das Betriebskapital zu stützen und den Geschäftsbetrieb während der Krise aufrechtzuerhalten.¹³¹ Es ist auch offensichtlich, dass Finanzinstrumente in einer Reihe von europäischen Regionen zur **Entwicklung der Finanzmärkte**

¹²⁹ Directorate-General for Regional and Urban Policy, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, Work Package 3, Financial Instruments for Enterprise Support, Executive summaries document, February 2016.

¹³⁰ Directorate-General for Regional and Urban Policy, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, WP 1, Synthesis Report, Task 3 Country Report Germany, 2016.

¹³¹ Europäische Kommission (2016). Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013. S. 26.

beitragen haben. Im Nordosten Englands trugen Finanzinstrumente zur Entwicklung eines privaten Investmentsektors bei und halfen, Investitionen in neue Technologien und Innovationen zu unterstützen. In **Bayern** haben sie zur Entwicklung eines Business-Marktes beigetragen und in **Ungarn** sowie **Polen** haben Finanzinstrumente die Schaffung von Finanzintermediären unterstützt. Schließlich liegen Erkenntnisse vor, wonach Unternehmen in der Regel Finanzinstrumente gegenüber Finanzhilfen vorziehen. Nachweise aus Fallstudien legen nahe, dass KMU oft einen Kredit oder ein Darlehen in Höhe von 80 % einer Investition im Vergleich zu einem Zuschuss von 20 % bevorzugen. Denn im letzteren Fall müssten sie immer noch eine Finanzierung für den Rest der Investition finden. Dies könnte sich längerfristig als eine wichtige Quelle für den **Mehrwert von Finanzinstrumenten erweisen**.

Erfolgsdeterminanten für den Einsatz von Finanzinstrumenten:

Die Gründe für den Einsatz (oder nicht) von Finanzinstrumenten sind kontext-spezifisch. Evaluationsbelege für die Effektivität von kofinanzierten Finanzinstrumenten gibt es wenige und sie konzentrieren sich auf Finanzinstrumente zur Unternehmensunterstützung. Es liegen nur wenige Hinweise für das Ausmaß der Beteiligung des privaten Sektors vor. Es gibt jedoch Belege dafür, dass Finanzinstrumente zur Erreichung der Zielsetzungen von OPs beigetragen haben. Was die Wirkungen, wie zum Beispiel Produktivitätssteigerung oder Arbeitsplatzbeschaffung angeht, stellen zu wenige Verwaltungsbehörden entsprechende Daten zur Verfügung, um eine Gesamteinschätzung der Auswirkungen zu geben. In Bezug auf **Arbeitsplatzeffekte** wurden beispielsweise in **Bayern** etwa **515 Arbeitsplätze zusätzlich geschaffen oder gesichert**, was allerdings unter dem angestrebten Zielwert liegt.¹³²

Die **deutschen Bundesländer** haben in der Förderperiode 2007-2013 vor allem in der **KMU-Förderung** gute Erfahrungen mit dem Einsatz von Finanzinstrumenten gemacht. Allerdings gibt es auch Grenzen für den Einsatz von Finanzinstrumenten: Zum einen ist der damit verbundene Verwaltungsaufwand recht hoch und zum anderen ist ihr Einsatz nicht für alle Investitionsbereiche gleichermaßen geeignet. Laut den Angaben von Verwaltungsbehörden eignen sich kleine und mittlere Unternehmen, das Themenfeld "kohlenstoffarme Wirtschaft" und Forschung und Entwicklung als die am besten geeigneten Einsatzbereiche für Finanzinstrumente. Jedoch stellen in der Sichtweise der Verwaltungsbehörden die mangelnde Nachhaltigkeit und das Risiko der Entstehung einer "Zuschusskultur" Nachteile von Finanzinstrumenten dar, deren Komplexität zudem hohe Transaktions- und Verwaltungskosten zur Folge haben.

Fallstudie: Wirkungen des EU-Mikrodarlehensfonds in NORDRHEIN-WESTFALEN (2007-2013)¹³³

Der Mikro-Darlehensfonds NORDRHEIN-WESTFALEN/EU bietet Zugang zu Fremdkapital für Existenzgründungen und zur Konsolidierung junger Unternehmen. Der Fonds wird von der Landesbank NORDRHEIN-WESTFALEN.BANK verwaltet, die Klein- und Mittelbetrieben Kredite in Höhe von 5.000 bis 25.000 Euro anbietet. Der Fonds wurde im Rahmen des EFRE-OP Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2007-2013 und 2014-2020 kofinanziert. Die Kredite werden über das "STARTERCENTER NORDRHEIN-WESTFALEN", ein Netzwerk von 83 lokalen Unternehmensberatern in Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und lokalen Wirtschaftsförderungsagenturen, vergeben. Der NORDRHEIN-WESTFALEN/EU-Mikrokreditfonds wird als sehr erfolgreich bei der Gewinnung von ausreichend hochwertigen Projekten wahrgenommen. Tatsächlich hat die Wirtschaftskrise in Nordrhein-Westfalen die Nachfrage nach Mikrokrediten erhöht. Es wurde festgestellt, dass der Fonds eine relativ hohe Anzahl von

¹³² Für den Nordosten Englands betrug die Zahl 1.953. Im OP "Wirtschaftliche Entwicklung" in Ungarn wurden 61.896 zusätzliche Arbeitsplätze gemeldet, was zu hoch erscheint. In der Region "Kleinpole" nur 162, was zu niedrig erscheint. Directorate-General for Regional and Urban Policy, Financial Instruments for Enterprise Support, Executive summaries document, Work Package 3, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). S. 21.

¹³³ Directorate-General for Regional and Urban Policy, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, WP 1, Synthesis Report, Task 3 Country Report Germany, 2016.

Unternehmen unterstützt und somit die Finanzierungsbeschränkungen für Start-up-Unternehmen verringert und ihre Überlebenschancen erhöht hat. Die Evaluation von 2010 ergab, dass es dem Fonds gelungen ist, eine Finanzierungslücke zu schließen und ein Marktsegment mit echter Nachfrage anzusprechen. Die Empfehlungen beinhalteten eine Reduzierung der rückzahlungsfreien Zeit, um das Bewusstsein der Firmeninhaber für die Notwendigkeit der Rückzahlung des Darlehens zu erhöhen und entsprechend zu planen. Diese Empfehlung wurde inzwischen angenommen und die Rückzahlungsfrist wurde von einem Jahr auf sechs Monate verkürzt. Es wurde auch berichtet, dass die Integration von Beratungsdiensten mit Krediten gut funktioniert hat. Der Fonds wird aus dem EFRE-Programm kofinanziert. Zwischen 2008 und 2011 hat der Fonds Kredite an rund 430 Projekte in Höhe von 8,7 Mio. Euro vergeben.

Der **Hebeleffekt**¹³⁴ von Finanzinstrumenten in der Förderperiode 2007-2013 variierte zwischen den Operationellen Programmen und ist land- und kontextabhängig. Während er bei den meisten Darlehensinstrumenten zwischen den Werten 1,2 und 2,2 lag, erreichte der Hebeleffekt im **Risikokapitalsegment des OP Bayern** beispielsweise den Faktor 20,4 oder im Garantie-Instrument des OP Languedoc-Roussillon in Frankreich den Faktor 18.¹³⁵

Fallstudie: Nutzung von Finanzinstrumenten in Bayern (2007-2013):¹³⁶

Das Bayern OP unterstützte drei Risikokapitalfonds und einen Kreditfonds. Die bereitgestellten Mittel beliefen sich auf 105 Millionen Euro, von denen 55 Millionen Euro aus dem EFRE stammten. Der Hauptgrund für die Einführung von Finanzinstrumenten im Zeitraum 2007-2013 war der Ausgleich vorübergehender Kreditverknappung auf dem regionalen Finanzmarkt. Für jeden Euro, der von der Verwaltungsbehörde in die Fonds investiert wurde, wurden zwischen 5 und 20 Euro von privaten Anlegern angezogen. Darüber hinaus ermöglichten Rückzahlungen von Kreditnehmern, dass rund 25 % der Finanzmittel des Kreditfonds für eine zweite Finanzierungsrunde zur Verfügung standen. Ein wichtiger Mehrwert der Aktienfonds war der Zugang zu neuen Investoren und neuen Märkten, die Fondsmanager sowohl direkt als auch indirekt über ihre Kontakte bedienen konnten. Die Fallstudie hat gezeigt, dass die Mobilisierung von Business Angels ein wichtiges Element für gut funktionierende Risikokapitalfonds darstellt. Der EFRE-Clusterfonds war in dieser Hinsicht besonders erfolgreich und wurde als Beispiel für eine gute Praxis bei der Evaluation genannt. Insgesamt konnten mehr als 171 Unternehmen aus dem bayerischen Mittelstand gefördert werden.

Im ERF II in **Schleswig-Holstein** wurde ein unmittelbarer Hebeleffekt von 10,9 erzielt.¹³⁷ In **Deutschland, Portugal und im Vereinigten Königreich**, wo der EFRE in gleichem Maße aktiv war, wurden im Rahmen des **Europäischen Technologiefazilität (Startkapitalprogramms)** Hebelwirkungen von 4,9, 5,9 und 5,0 erreicht.¹³⁸ Aus den bisher gemachten Erfahrungen mit Finanzinstrumenten lassen sich **Grundbedingungen für den effektiven Einsatz von Finanzinstrumenten** aufstellen. Finanzinstrumente sind am effektivsten:

¹³⁴ Eine Hebelwirkung von 1 bedeutet beispielsweise, dass keine privaten Finanzmittel mobilisiert worden sind.

¹³⁵ Directorate-General for Regional and Urban Policy, Financial Instruments for Enterprise Support, Executive summaries document, Work Package 3.

¹³⁶ Directorate-General for Regional and Urban Policy, Work Package 3, Financial Instruments for Enterprise Support, Final Report, S.159-163 und Prognos AG (2011), Stand und Perspektiven der EFRE-Förderung in Bayern, S. 48.

¹³⁷ Prognos AG, Ex ante Bewertung für die geplanten Finanzierungsinstrumente im EFRE-OP des Landes Schleswig-Holstein 2014-2020, EFRE Beteiligungsfonds für KMU und Existenzgründungen, 2014.

¹³⁸ Europäischer Rechnungshof, Finanzinstrumente für KMU, 2012.

- wenn sie auf einer akkuraten Einschätzung der Marktsituation basieren,
- wenn sie Flexibilität bieten, sowie die Fähigkeit auf Veränderungen zu reagieren,
- wenn es eine Absicherung vor einer Verlagerung von Zielsetzungen gibt,
- wenn sie auf vorherigen Erfahrungen aufbauen und
- wenn die Förderung fokussiert ist und in Verbindung zur Programmstrategie steht.

3.3.4 Themenfeld 4: Förderung der CO₂-Reduktion und einer CO₂-armen Wirtschaft

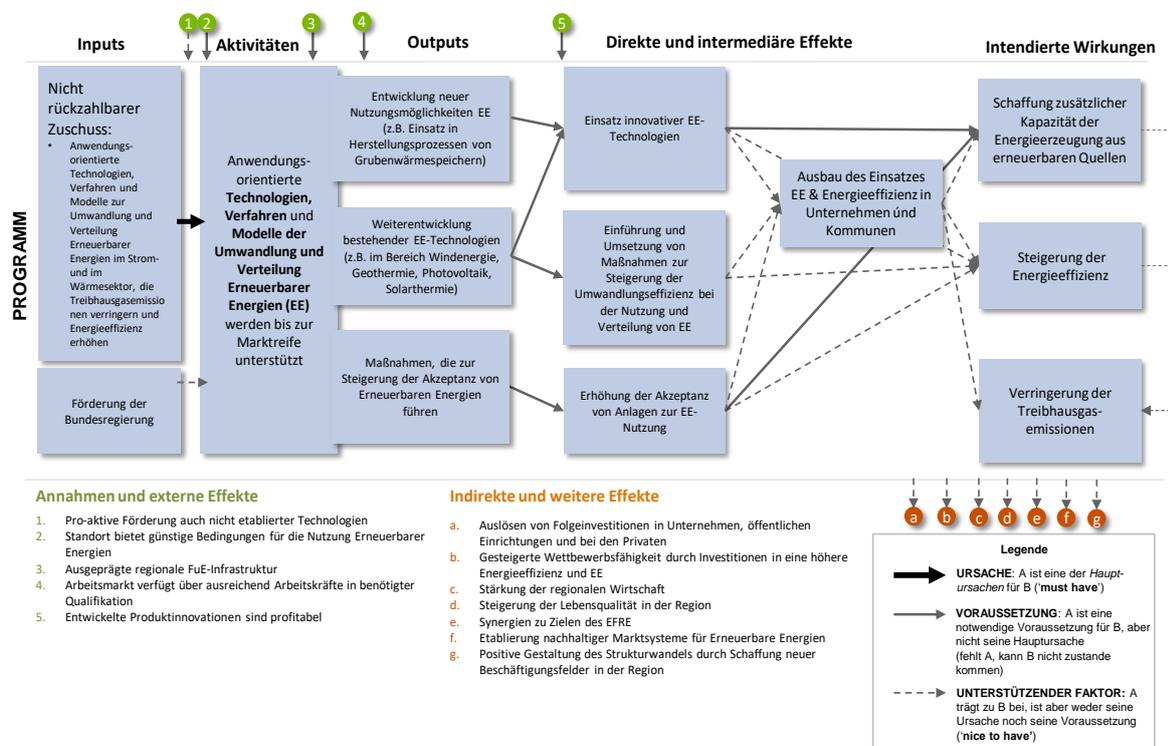
Die Verbesserung der Energie- und Ressourceneffizienz¹³⁹ und die Nutzung Erneuerbarer Energieträger sind wichtige Bestandteile der Europa 2020 Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives wirtschaftliches Wachstum. Ein Ziel der Strategie ist es, Impulse für ein Wirtschaftswachstum zu setzen, das umweltverträglicher und nachhaltiger wird. Die Europa 2020 Strategie bietet einen langfristigen Rahmen zur Unterstützung von Interventionen mit den ESI-Fonds in den Bereichen Umwelt- und Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel. Deutschland strebt mit der Umsetzung der Förderung im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung an, einen essentiellen Beitrag zur Erfüllung sowohl der nationalen, als auch europäischen Zielvorgaben in den Bereichen Emissions-reduzierung in allen Sektoren, Ausbau der Erneuerbaren Energien und Erhöhung der Energieeffizienz sowie der Reduzierung des Energieverbrauchs zu leisten. Weiterhin gilt es die Biodiversität zu erhalten, die Luftverschmutzung zu reduzieren und die Wasserqualität zu sichern.

Theoretisches Wirkungsmodell der Förderung der CO₂-Reduktion und CO₂-armen Wirtschaft

Die Kohäsionspolitik spielt bei der Unterstützung der Umstellung der EU auf eine CO₂-arme Wirtschaft im Einklang mit der Strategie der Energieunion eine bedeutende Rolle. Die nachfolgende Abbildung 27 stellt das intendierte Wirkungsmodell („Theory of Change“) der Förderung der CO₂-Reduktion und CO₂-armen Wirtschaft im Rahmen des EFRE dar.

139 In Thüringen trugen 460 Investitionsprojekte in den Bereichen Wasser und Abwasserbehandlung mit einem Gesamtwert von 370 Millionen Euro.

Abbildung 27: Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der Förderung der CO₂-Reduktion und CO₂-armen Wirtschaft¹⁴⁰



Quelle: Prognos AG (2018).

Finanzielle Bedeutung und Umfang der EFRE-Förderung der CO₂-Reduktion und CO₂-armen Wirtschaft:

In der **Förderperiode 2007-2013** belief sich die Gesamtzuweisung der OPs in Europa für das Schwerpunktthema „Energieeffizienz, Kraft-Wärme-Kopplung, Energiemanagement“ auf 6,1 Mrd. Euro. Dies entspricht ca. 2 % der Summe, die durch die OPs insgesamt in dem Zeitraum bereitgestellt worden sind. Von diesen 6,1 Mrd. Euro sind etwa 3,4 Milliarden Euro für die Förderung von Energieeffizienz in öffentlichen und Wohngebäuden bereitgestellt worden. In **Deutschland** wurden nur 391 Mio. Euro - zwei % des Gesamtbetrags – für den Bereich Energieeffizienz verpflichtet. Rund 60 % der Mittel flossen in Projekte in den Konvergenzregionen, 40 Prozent in solche des Regionstyps „Wettbewerbsfähigkeit und regionale Beschäftigung“. Bei den betreffenden Projekten ging es um die Verbesserung des Energieverbrauchs in verschiedenen Bereichen, in öffentlichen Gebäuden, Wohngebäuden, KMU und im Verkehrswesen sowie um die effizientere Versorgung mit Energie. Insgesamt wurden 473 Projekte kofinanziert, hauptsächlich durch nicht rückzahlbare Zuschüsse. Dies steht im Gegensatz zu der nationalen Unterstützung, die in Form von Darlehen zu Sonderbedingungen gewährt wurde. Der soziale Wohnungsbau wurde unterstützt, ebenso der Bau neuer Wohnhäuser, die durch Kredite der deutschen *UmweltBank* finanziert worden sind.¹⁴¹ Im **Finanzierungszeitraum 2014-2020** verlangen die Vorschriften des EFRE

¹⁴⁰ Zur besseren Lesbarkeit ist diese Abbildung im Anhang vergrößert dargestellt.

¹⁴¹ Directorate-General for Regional and Urban Policy, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, WP 1, Synthesis Report, Task 3 Country Report Germany, 2016, S. 20.

erstmal, dass sie der CO₂-armen Wirtschaft einen obligatorischen Mindestanteil der verfügbaren Mittel zuweisen:

- 20 % der nationalen EFRE-Ressourcen in stärker entwickelten Regionen
- 15 % in Übergangsregionen
- 12 % in weniger entwickelten Regionen, die Vorteile von Investitionen in Energieeinsparung.

Die Mitgliedstaaten haben diese Mindestanteile weit übertroffen, so dass nun 40 Milliarden Euro aus dem EFRE und Kohäsionsfonds im Zeitraum 2014-2020 in die CO₂-arme Wirtschaft fließen. Das wird Mitgliedstaaten, Regionen, lokalen Gebietskörperschaften und Städten helfen, dringend erforderliche Investitionen in die Energieeffizienz von Gebäuden, Erneuerbaren Energien, intelligenten Stromnetzen oder einen nachhaltigen Stadtverkehr sowie in Forschung und Innovation in diesen Bereichen umzusetzen. Diese Investitionen werden zur Senkung kostspieliger Energieimporte, Diversifizierung der Energiequellen, Bekämpfung der Energiearmut, Verringerung von Emissionen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen beitragen.

Zentrale Erkenntnisse zur Wirkung der EFRE-Förderung der CO₂-Reduktion und CO₂-armer Wirtschaft:

Die **zentralen Erkenntnisse** der Wirkungsevaluationen für die EFRE-Förderung zur CO₂-Reduktion in den EU-Mitgliedsstaaten und in Deutschland für die Programmperiode 2007-2013 sind die folgenden:

- **Energieeffizienz:** Bis zum Ende des Jahres 2013 wurde für alle Energieeffizienzmaßnahmen in den EFRE-Ländern eine jährliche Reduktion von 2904 Gigawatt festgestellt. Von diesen 2904 Gigawatt sind 1438 Gigawatt die Folge von Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz in Wohn- und öffentlichen Gebäuden. Das entsprach einer Senkung des gesamten jährlichen Energieverbrauchs um 0,2 % in den jeweiligen Regionen.¹⁴² Diese Verringerung erscheint nicht groß zu sein. In Anbetracht der geringen Höhe an eingesetzten Fördermitteln – nur etwa 2 % der Gesamtsumme – ist dieser Befund jedoch bedeutend. Damit wurden bis zum Ende des Jahres 2013 826 Kilotonnen an CO₂-equivalenten Emissionen aus den Projekten zur Steigerung der Energieeffizienz in Gebäuden eingespart. Das entsprach einer geschätzten Verringerung der jährlichen Emissionen um 0,1 % pro Jahr in den jeweiligen OP-Gebieten.
- **Reduktion von CO₂-Emissionen:** Im Allgemeinen wurden die Zielwerte für die CO₂-Reduktion kaum erreicht. Abgesehen von Portugal haben alle anderen Mitgliedsstaaten ihr Ziel nicht erreicht. In **Deutschland** hat nur das OP Nordrhein-Westfalen die CO₂-Reduktionszielwerte erreicht. Statt der prognostizierten 441.000 Tonnen trugen die durchgeführten Projekte in Nordrhein-Westfalen dazu bei, 15.824.580 Tonnen CO₂-Emissionen zu verringern.¹⁴³ Andere Bundesländer verfehlten – teilweise deutlich – ihre Zielwerte der Verringerung von CO₂-Emissionen.

¹⁴² In Litauen wurde der Energieverbrauch in den 864 renovierten öffentlichen Gebäuden bis Ende 2014 um 235 GWh pro Jahr reduziert. Dies entspricht einer Senkung des gesamten jährlichen Energieverbrauchs des Landes um fast 3 %.

¹⁴³ EFRE OP NORDRHEIN-WESTFALEN (2016), Durchführungsbericht, S. 49.

- Erneuerbare **Energien**: In der EU wurde eine zusätzliche Kapazität von 3900 Megawatt in der Produktion Erneuerbarer Energien erzielt. Davon entfielen auf **Deutschland 210 Megawatt**. Das **Bundesland Sachsen** hatte mit 90 Megawatt eine überdurchschnittliche Performanz in der Erzeugung Erneuerbarer Energien.
- **Indirekte** und (schwierig zu quantifizierbare) **Wirkungseffekte** kamen in Form von technologischen Fortschritten als Ergebnis von innovativen Projekten und in der Sensibilisierung für die Vorteile von Investitionen in Energieeinsparung vor.

Fallstudie: Förderung der CO₂-Reduktion in Brandenburg:¹⁴⁴

Das weltweit erste Hybridkraftwerk mit Wasserstoffspeicher: Projektbetreiber ist einer der führenden Windenergielieferanten Europas, die brandenburgische ENERTRAG AG, die die neue Energietechnik in Zusammenarbeit mit der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg, der Deutschen Bahn AG, Vattenfall Europe und Total Deutschland entwickelt hat. Das Projekt ENERTRAG ging 2011 an den Start und kombiniert eine Windenergieanlage, eine Anlage zur Wasserstoffversorgung und ein Heizkraftwerk. Die Möglichkeit, ungenutzte Elektrizität als Wasserstoff zu speichern, hilft, das Stromnetz zu stabilisieren und bietet ein Zukunftsmodell für die Nutzung Erneuerbarer Energien. Zu den größten Vorteilen des Hybridkraftwerks gehören die vielfältigen Möglichkeiten, Erneuerbare Energien, die in Windparks erzeugt wird, zu nutzen und zu speichern. Das vom EFRE kofinanzierte Projekt hat bewiesen, wie einige der drängendsten Probleme, denen sich Erneuerbare Energien gegenübersehen, überwunden werden können. Überschüssige Windenergie kann vor Ort als Wasserstoff gespeichert und genutzt werden, um die Schwankungen im Stromnetz auszugleichen, die sich aus Abweichungen bei der Einspeisung von Solar- und Windenergie ergeben. So werden Erneuerbare Energien flexibel einsetzbar und stehen dann zur Verfügung, wenn sie gebraucht werden. Indem es den Einsatz Erneuerbarer Energien wie Windenergie stärkt, leistet das Projekt einen Beitrag zu dem EU-Ziel, den Anteil der Erneuerbaren Energien bis 2020 auf 20 % zu erhöhen. Die Gesamtinvestitionen für das Projekt „Wasserstofferzeugung durch Erneuerbare Energien“ betragen 10.948.000 Euro, an denen sich der EFRE mit 6.082.000 Euro im Rahmen des OP „Brandenburg“ im Programmplanungszeitraum 2007-2013 beteiligt.

3.3.5 Themenfeld 5: Förderung der städtischen und ländlichen Entwicklung

Städtische und ländliche Räume gelten sowohl als Ursache, als auch als Lösung der heutigen wirtschaftlichen, umweltbedingten und sozialen Herausforderungen Europas. In Europas städtischen Gebieten leben über zwei Drittel der Bevölkerung der Europäischen Union. Sie sind für 80 % des Energieverbrauchs verantwortlich und erwirtschaften bis zu 85 % des europäischen BIP. Diese städtischen Gebiete sind Motoren der europäischen Wirtschaft und dienen als Katalysatoren für Kreativität und Innovation in der gesamten EU. Sie sind jedoch auch Orte, in denen anhaltende Probleme, wie zum Beispiel Arbeitslosigkeit, Segregation und Armut am schwerwiegendsten sind. Demzufolge haben Maßnahmen im Bereich der Stadtentwicklung umfangreichere grenzüberschreitende Bedeutung, weshalb die Stadtentwicklung ein Schwerpunkt der Regionalpolitik der EU ist. In Deutschland reicht das Spektrum urbaner Siedlungsformen von Großstädten über Mittel- bis hin zu Kleinstädten. Mehr als 2000 Städte gibt es in Deutschland; doch nur weniger als ein Zwanzigstel davon haben mehr als 100.000 Einwohner. Vorwiegend **ländliche Gebiete** machen die Hälfte Europas aus; in ihnen leben rund 20 % der Bevölkerung. Mit einem Pro-Kopf-BIP,

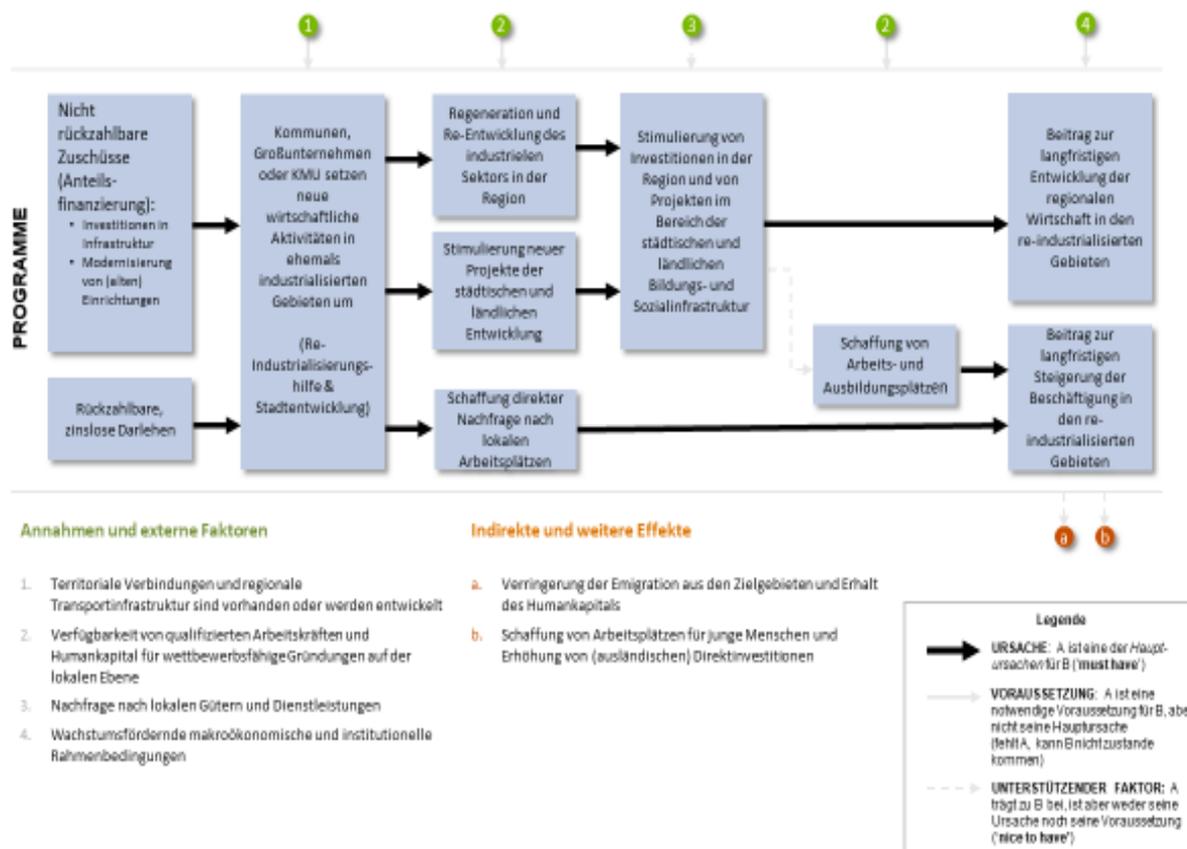
¹⁴⁴ Vgl. Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (2018), Projektdatenbank, (http://ec.europa.eu/regional_policy/de/projects/germany/the-first-hybrid-electricity-fuel-heat-power-plant-with-hydrogen-storage-in-the-world).

das deutlich unter dem europäischen Durchschnitt liegt, gehören viele der ländlichen Gebiete jedoch auch zu den am meisten benachteiligten Regionen der EU. Um ländlichen Regionen zu helfen und die Beschäftigung und den Lebensstandard zu verbessern, hat die EU-Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums drei übergeordnete Ziele festgelegt: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, nachhaltiger Umgang mit den natürlichen Ressourcen und Klimaschutz sowie eine ausgewogene territoriale Entwicklung der ländlichen Gebiete.

Theoretisches Wirkungsmodell der EFRE-Förderung der städtischen und ländlichen Entwicklung:

Die nachfolgende Abbildung 28 zeigt die „Theory of Change“ für die EFRE-Förderung der städtischen und ländlichen Entwicklung. Die Abbildung beschreibt die verschiedenen Schritte von den Inputs über die Projekte zu den Outputs und Wirkungen und skizziert die Kausalbeziehungen, welche zu den intendierten Veränderungen beitragen sollen.

Abbildung 28: Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der Förderung der städtischen und ländlichen Entwicklung¹⁴⁵



Quelle: Prognos AG (2018).

¹⁴⁵ Zur besseren Lesbarkeit ist diese Abbildung im Anhang vergrößert dargestellt.

Finanzielle Bedeutung und Umfang der EFRE-Förderung der städtischen und ländlichen Entwicklung:

Die EFRE-Unterstützung für die Stadtentwicklung ist europaweit auf wenige Länder konzentriert, wobei mehr als 45 % der Mittel für den Zeitraum 2007-2013 nur für vier Länder bestimmt sind: **Italien, Polen, Griechenland und Deutschland**. Die relative Bedeutung der Zuweisung für diesen Bereich war sehr unterschiedlich, da acht Länder überhaupt nicht in diesen Bereich investierten (**Österreich, Dänemark, Finnland, Ungarn, Irland, Luxemburg, Rumänien, Schweden**), während am anderen Ende die Niederlande mehr als 20 % des EFRE aufwiesen, gefolgt von **Zypern (19 %), Bulgarien und Belgien (jeweils 14 %)**.

Die EFRE-Mittel für die **integrierte Stadtentwicklung** und **soziale Infrastruktur** beliefen sich im Zeitraum 2007-2013 auf fast 29 Mrd. Euro. Dies entspricht rund 11 % der gesamten EFRE-Mittel, davon 4 % für die Stadtentwicklung und 7 % für die soziale Infrastruktur. Rund 4 % gingen an Stadtentwicklungsinitiativen, die unter anderem Investitionen in benachteiligte Gebiete und die Unterstützung für Wirtschaftswachstum, Kulturerbe und Strategieentwicklung vorsahen. 7 % wurden der sozialen Infrastruktur zugewiesen, wobei Bildungs- (3,5 %) und Gesundheitsinfrastruktur (2 %) hier den größten Anteil ausmachten. Dies führte zu einem besseren Zugang zu Bildungsangeboten und Dienstleistungen im Bereich des lebenslangen Lernens in Kombination mit Arbeitsvermittlungsdiensten. Während in den **deutschen Bundesländern** der Kategorie „Wettbewerbsfähigkeit“ mit den EFRE-Mitteln hauptsächlich Stadtentwicklungsprojekte gefördert worden sind, wurde dies in den Konvergenzregionen mit Investitionen in Bildungs- und Sozialinfrastruktur kombiniert. In der **Zeit von 2014 bis 2020** steht die städtische Dimension im Zentrum der Kohäsionspolitik. Mindestens 50 % der EFRE-Mittel für diesen Zeitraum werden in städtische Gebiete investiert. Etwa 10 Milliarden aus dem EFRE werden direkt in **integrierte Strategien zur nachhaltigen Stadtentwicklung** investiert. Und etwa 750 Städte werden in die Lage versetzt, diese integrierten Strategien für nachhaltige Stadtentwicklung umzusetzen.

Zentrale Erkenntnisse zur Wirkung der EFRE-Förderung zur städtischen und ländlichen Entwicklung:

Empirische Befunde für städtische und ländliche Entwicklung liegen unzureichend vor. In Bezug auf ländliche Entwicklung bezog sich der einzige von den Mitgliedstaaten gemeldete Kernindikator auf die **Landrehabilitierung**, die sich in Deutschland bis Ende 2014 auf 44 km² belief. Davon entfielen 60 % auf den östlichen Teil des Landes, hauptsächlich auf Thüringen, während in Westdeutschland vor allem die Hansestadt Hamburg von neu sanierten Gebieten profitiert hat. In der gesamten EU wurden 1.100 km² neu saniert.

Zur städtischen und ländlichen Entwicklung zählten auch **Investitionen in Kultur und Tourismus**. Investitionen in Kultur und Tourismus, obwohl keine Hauptpriorität der Kohäsionspolitik, wurden von allen deutschen OPs mit einer Ausnahme unterstützt. Nach Ansicht der Verwaltungsbehörden bestand die Hauptmotivation für die Unterstützung von Kultur und Tourismus darin, zur Diversifizierung der regionalen Wirtschaft beizutragen. Die Verwaltungsbehörden betrachteten beide Aktivitäten als miteinander verbunden und nutzte die Kultur als einen Magneten, um mehr Tourismus anzuziehen. Darüber hinaus wurde die Unterstützung kultureller Aktivitäten als eine Möglichkeit zur Stärkung des **sozialen Zusammenhalts** angesehen, indem lokale Traditionen bewahrt und die betreffenden Aktivitäten umfassender zugänglich gemacht wurden. Obwohl in den meisten Regionen Projekte zur Förderung des Tourismus durchgeführt wurden, berichteten nur zwei Bundesländer – **Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein**, wie viele Arbeitsplätze im Tourismus entstanden sind. Bis Ende 2014 berichteten die beiden über die Schaffung von 1.587 Arbeitsplätzen in diesem Sektor, davon 1.103 in der Konvergenzregion, als direktes Ergebnis der Unterstützung. Da keine der Regionen am meisten für touristische Zwecke aufbrachte, deutet dies darauf hin, dass die Zahl im gesamten Land wahrscheinlich wesentlich höher ist.

Investitionen in **Transportsysteme und Verkehrsinfrastruktur** werden im Allgemeinen zur Förderung der städtischen und ländlichen Entwicklung hinzugezählt. Die Fördermittel in den Verkehrssektor waren im Zeitraum 2007-2013 ein Schwerpunkt der Unterstützung aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds und beliefen sich auf 80,9 Milliarden Euro. Der größte Teil der Mittel in den EU-12-Ländern floss in Infrastrukturprojekte, was die Notwendigkeit widerspiegelt, den Bestand an physischem Kapital zu modernisieren und zu erweitern, von dem ein Großteil in einem schlechten Zustand war (und zum Teil noch ist). Dies galt insbesondere für das Verkehrsnetz, das in den meisten Ländern die Hälfte oder mehr der Infrastrukturinvestitionen ausmachte, wobei ein Großteil davon für den Bau oder die Modernisierung von Straßen bestimmt war. In **Deutschland** konzentrierten sich die für den Verkehr bereitgestellten Mittel hauptsächlich auf die im Rahmen des Konvergenzziels im Osten des Landes geförderten Regionen. Insgesamt beliefen sie sich auf 3,2 Mrd. Euro oder fast 20 % der gesamten EFRE-Unterstützung für Deutschland. **Verkehrsförderung:** Als zentrale Ergebnisse der EFRE-Förderung im Bereich Straßen- und Eisenbahnbau können wie folgt zusammengefasst werden:¹⁴⁶

- **Der Bau von 4.900 km neuen Straßen**, überwiegend Autobahnen, fast die Hälfte des europaweiten trans-europäischen Verkehrsnetzes. 300 km neue Straßen wurden davon in Deutschland gebaut, 101 km als Teil des europäischen TEN-T.
- **Die Modernisierung von fast 28.600 km Straßen**, davon zwei Drittel in den EU-12-Ländern.
- **Die Konstruktion von 1.100 km** neuen Eisenbahnen. Ein großer Teil der neuen Eisenbahnlinien in Deutschland wurden im Osten des Landes gebaut (ca. 65 %). 159 Eisenbahn-Kilometer wurden als Teil des transeuropäischen Verkehrsnetzes errichtet.
- **Der Ausbau von 3.900 km Schienennetz**, davon fast 1.600 km in den EU-12 und 2.600 km der im Rahmen des TEN-V errichteten oder ausgebauten Strecken.

Fallstudie zur Förderung der städtischen Entwicklung:¹⁴⁷

Ein Vermittlungsprogramm unterstützt und schult Mütter aus dem Stadtteil Berlin-Neukölln, neu in Deutschland angekommene Mütter dabei zu helfen, sich in ihrem neuen Heimatland einzuleben. Das Projekt „Stadtteilmütter in Neukölln“ ist ein von der Basis ausgehendes Vermittlungsprojekt, das darauf abzielt, den Zugang zu Informationen und Dienstleistungen zu erleichtern, die Familien mit Migrationshintergrund mit jungen Kindern bis zu einem Alter von zwölf Jahren helfen. Es wurde im Jahr 2004 im Berliner Stadtteil Neukölln mit der Schulung von zwölf türkischen Müttern ins Leben gerufen. Mittlerweile hat es sich zu einem Netzwerk von mehr als 70 Müttern unterschiedlicher Nationalitäten entwickelt und hilft bei der Integration von Familien und der Schaffung einer durch Zusammenhalt geprägten Gemeinschaft. Das Projekt findet an einem Ort statt, in dem fast die Hälfte der derzeitigen Bevölkerung im Ausland geboren wurde. Viele Zuwanderer kommen aus der Türkei, arabischsprachigen Ländern, Rumänien und Bulgarien. Mehrere Schulen in diesem Bezirk haben einen sehr hohen Anteil an Schülern, deren Erstsprache nicht Deutsch ist. Um Stadtteilmutter zu werden, muss eine Mutter arbeitslos sein, einen Migrationshintergrund (vorrangig türkischer und arabischer Muttersprache) haben, über gute Deutschkenntnisse verfügen, eine Schulung absolviert haben und in einer der zugehörigen Regionen leben. Im Rahmen des Programms erhalten Stadtteilmütter Schulungen und besuchen Mütter kürzlich neu angekommener oder isolierter

¹⁴⁶ Directorate-General for Regional and Urban Policy, WP1: Synthesis report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), Luxemburg 2016.

¹⁴⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/de/projects/germany/neighbourhood-mothers-neukolln-stadtteilmutter-neukolln-integrating-immigrant-mothers-via-local-women.

Familien. Die Stadtteilmütter ermutigen andere Mütter, an Frauengruppen teilzunehmen, die Kinderbetreuungseinrichtungen vor Ort in Anspruch zu nehmen und Deutsch zu lernen. Sie bieten auch schulpflichtigen Kindern Hilfe an. Die Beratung und Unterstützung stammen von Menschen mit einem ähnlichen Hintergrund wie die eingewanderten Mütter, wodurch ein höheres gegenseitiges Vertrauen aufgebaut wird. Bei jeder Familie finden zehn Besuche statt. Das Programm arbeitet außerdem mit lokalen Kindertagesstätten, „Elterncafés“, schulischen Jugendzentren, Schulbehörden und Lehrern zusammen. Die zunehmende Migration hat zu Problemen wie der Ausgrenzung von Zuwanderern aus der Gemeinschaft, Druck auf lokale Schulen und Schwierigkeiten bei der Kontaktaufnahme mit Familien geführt, die möglicherweise kein Deutsch sprechen. Dieses Projekt stärkt die Frauen auf beiden Seiten der Besuchsbeziehung: Neuankömmlinge erhalten wertvolle Beratung sowie Informationen und bauen Selbstvertrauen auf, während die Stadtteilmütter sich ein Arbeitseinkommen verdienen und an Ansehen gewinnen. Die lokale Gemeinschaft profitiert von dieser Unterstützung, die Integration wird verbessert und die Interaktion mit Zuwandererfamilien sowie der soziale Zusammenhalt werden gestärkt. Die Gesamtinvestition für das Projekt „Stadtteilmütter“ beläuft sich auf 2.725.463 Euro, an der der EFRE im Rahmen des OPs „Berlin“ mit 1.050.828 Euro für die Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020 beteiligt ist.

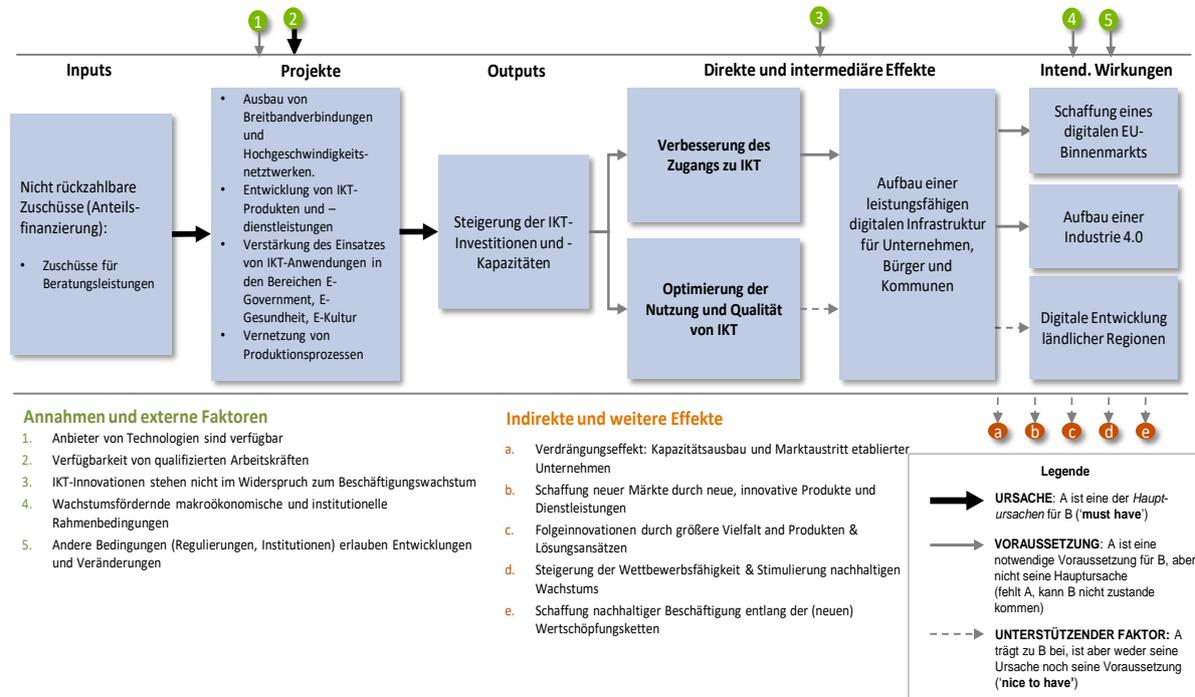
3.3.6 Themenfeld 6: Förderung der Digitalisierung und Breitband

Die Digitalisierung stellt einen der bedeutendsten Umbrüche der Gegenwart dar und die Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) ist angesichts der immer stärker digitalisierten Weltwirtschaft für die Wettbewerbsfähigkeit von Europa eminent wichtig. Neue Technologien und Dienstleistungen durchdringen nahezu jeden Bereich des täglichen Lebens und Wirtschaftens. Die flächendeckende Versorgung unseres Landes mit leistungsstarken Breitbandanschlüssen und der in einem weiteren Schritt notwendige Aufbau von Gigabitnetzen sind daher Grundvoraussetzung für wirtschaftliches Wachstum und steigenden Wohlstand. Besonders strukturschwachen und ländlichen Räumen bietet die Digitalisierung Chancen. Unternehmen und Firmen können sich beispielsweise mithilfe der Digitalisierung ihrer Arbeits- und Produktionsabläufe raumübergreifend vernetzen. Und auch finanziell unter Druck geratene Kommunen können sich den digitalen Möglichkeiten des E-Government nutzbar machen.

Theoretisches Wirkungsmodell der Förderung von Digitalisierung und Breitband:

Die nachfolgende „Theory of Change“ zeigt für die EFRE-Förderung von Digitalisierung und Breitband. Die Abbildung 29 beschreibt die verschiedenen Schritte von den Inputs über die Projekte zu den Outputs und Wirkungen und skizziert die Kausalbeziehungen, welche zu den intendierten Veränderungen beitragen sollen.

Abbildung 29: Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der Förderung von Digitalisierung und Breitband



Quelle: Prognos AG (2018).

Finanzielle Bedeutung und Umfang der EFRE-Förderung von Digitalisierung und Breitband:

Die Förderung von Digitalisierung und Breitband hatte gegenüber anderen Themen in **Deutschland** eine geringere Bedeutung in der **Förderperiode 2007-2013**. So wurden nur etwas mehr als 2 % – ca. 320 Mio. Euro im Jahr 2007 - für die Förderung von IKT und Breitband für Unternehmen und Bürger verausgabt. Die Förderung von Informations- und Kommunikationstechniken für Unternehmen und Bürger machten in der EU einen relativen Anteil von 4,3 % aus; damit waren die EFRE-Mittel mehr als doppelt so hoch wie in Deutschland.¹⁴⁸ Für **Investitionen in Breitbandausbau** standen 2007 nur etwa 19 Mio. Euro zur Verfügung. Jedoch hat sich diese Summe bis zum Ende der Förderperiode auf 88,8 Mio. Euro erhöht, was zwar mehr als einer Vervielfachung der eingesetzten Fördermittel entspricht, aber in Relation zu den Gesamtmitteln nur eine Förder-summe von 0,6 % ausmacht. Die substantielle Steigerung der Fördermittel für Digitalisierung und Breitbandausbau im Finanzierungszeitraum 2014-2020 spiegelt die wachsende Bedeutung dieses Politikfeldes in der laufenden Förderperiode wieder.

148 Directorate-General for Regional and Urban Policy, WP1: Synthesis Report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), August 2016, S. 92.

Zentrale Erkenntnisse zur Wirkung der EFRE-Förderung von Digitalisierung und Breitband:

Die Verfügbarkeit einer schnellen Internetverbindung ist für Unternehmen unerlässlich geworden, um in der EU effizient zu arbeiten. Im Laufe der Jahre haben sich regionale Disparitäten in dieser Hinsicht verringert, aber sie sind noch nicht beseitigt worden. Zwischen 2006 und 2015 stieg der Anteil der Haushalte mit Breitbandzugang in den **europäischen Konvergenzregionen** zusammengekommen um 48 Prozentpunkte, etwas mehr als in den weniger geförderten Regionen und in den Übergangsregionen, deren Zunahme in etwa gleich blieb. Dennoch blieb der entsprechende Anteil 2013 noch immer deutlich unter dem der beiden anderen Gruppen (65 % gegenüber knapp über 80 % in den weniger geförderten Regionen).¹⁴⁹ Insgesamt gab es also zwischen 2006 und 2015 in den Regionen eine gewisse Verringerung der Unterschiede beim Breitbandzugang. Dementsprechend blieb der Anteil der Haushalte mit Zugang in Konvergenzregionen sowohl in der EU-12 als auch in den vier südlichen Ländern (Griechenland, Italien, Spanien, Portugal) im Jahr 2015 deutlich unter dem der anderen Regionen der EU. Die höheren IKT-Investitionen im Zeitraum 2014-2020 werden weiter auf den Errungenschaften aus dem Finanzierungszeitraum 2007-2013 aufbauen:

- **Europaweit** wurden 20.700 IKT-Projekte mit EFRE-Mitteln unterstützt.
- **Europaweit** erhielten 8,4 Millionen Bürger im Rahmen der von der Kohäsionspolitik geförderten Projekte zusätzlich Zugang zu Breitband.¹⁵⁰

Ausblick auf die Förderperiode 2014-2020:

Die Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) ist angesichts der immer stärker digitalisierten Weltwirtschaft für die Wettbewerbsfähigkeit von Europa absolut unerlässlich. Im **Finanzierungszeitraum 2014-2020** stehen für IKT-Investitionen über 20 Mrd. Euro aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Kohäsionsfonds zur Verfügung. Mit diesen Investitionen wird das Bestreben der Kommission unterstützt, einen digitalen Binnenmarkt zu schaffen, der ein potenzielles zusätzliches Wachstum von 250 Mrd. Euro verspricht. Zu den elf thematischen Zielen der Kohäsionspolitik für 2014-2020 gehören die Verbesserung des Zugangs zu IKT sowie die Optimierung der Nutzung und der Qualität solcher Technologien. Beim EFRE werden folgende Prioritäten gesetzt:

- Ausbau von Breitbandverbindungen und Hochgeschwindigkeitsnetzwerken
- Entwicklung von IKT-Produkten und -Dienstleistungen sowie des elektronischen Handels
- Verstärkung des Einsatzes von IKT-Anwendungen in den Bereichen E-Regierung, E-Unterricht, E-Inklusion, E-Kultur und E-Gesundheit
- **Deutschland** ist noch mittelmäßig digitalisiert und hat starken Aufholbedarf bei Glasfaserausbau und E-Government.

¹⁴⁹ Directorate-General for Regional and Urban Policy, Regional Development Trends in the EU, WP1: Synthesis report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), June 2016, S. 50.

¹⁵⁰ Directorate-General for Regional and Urban Policy, WP1: Synthesis Report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), August 2016, S. 197.

Fallstudie: Neue IT-Technologie ermöglicht Satelliteneinsatz in der Risikoprävention und Forschung:¹⁵¹

Das neue Gebäude am DLR-Standort in Neustrelitz enthält neue Anlagen für die Verarbeitung von Daten, die über die Empfangsantenne zur Verfügung gestellt werden. Dank des im September 2013 in Betrieb genommenen Echtzeitdatenzentrums können Rettungsdienste Naturkatastrophen überwachen, um zu entscheiden, wo Hilfe am dringendsten benötigt wird. Es wird auch für die Beobachtung der maritimen Bedingungen und der Eisdicke eingesetzt. Ungefähr ein Drittel der Investitionen für das neue 2.000 m² große Gebäude – rund 3,4 Mio. Euro – stammen vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Die deutsche Bundesregierung hat die verbleibenden 6,3 Mio. Euro beigesteuert. 2,5 Mio. Euro davon wurden für das sogenannte Green IT-Konzept verwendet: Die überschüssige Wärme der DLR-Server und zusätzliche Solareinheiten werden genutzt, um die IT-Ausstattung energiesparend zu kühlen. Forschung und Entwicklung in der Raumfahrtforschung: Das Projekt sorgt für den Erhalt hoch qualifizierter Arbeitsplätze am Standort und schafft Gelegenheiten für neue Projekte. Beispiele sind ein Projekt zur satellitengestützten Sicherheit im Seeverkehr, das zum Schutz des Meeres beiträgt und die Seeschifffahrt sicherer macht sowie Projekte zum Thema Überwachung der Ionosphäre. Bis heute wurden drei neue Arbeitsplätze für Wissenschaftler geschaffen und weitere sind geplant. Die Gesamtinvestitionen für das Projekt „Expansion in Neustrelitz und Bau eines Echtzeitdatenzentrums“ betragen 9.650,254 Euro. Der EFRE beteiligt sich daran im Zeitraum 2007-2013 mit 3.440,000 Euro im Rahmen des OPs „Mecklenburg-Vorpommern“.

3.4 Fazit

Die deutsche Wirtschaft wurde von der globalen Rezession 2008-2009 schwer getroffen, erholte sich aber in den nächsten zwei Jahren schnell. Ab 2012 verlangsamte sich das **Wachstum** jedoch und lag während des gesamten Programmplanungszeitraums deutlich unter den Erwartungen bei der Erstellung der Programme. In Kombination mit der **Haushaltskonsolidierung** wurden dadurch die für die Kofinanzierung verfügbaren Mittel begrenzt. Gleichzeitig expandierte die Beschäftigung und die Arbeitslosenquote betrug 2015 nur noch 5 %, also rund die Hälfte des EU-Durchschnitts. Die **regionalen Unterschiede** im Pro-Kopf-BIP und in der Beschäftigung **verringerten** sich im Zeitraum 2007-2013 ebenso wie im vorangegangenen Zeitraum, da die Konvergenzregionen im Osten schneller wuchsen als die Regionen im Westen. **Nettozahler-Länder** der EU wie Deutschland, Frankreich oder die Niederlande **profitieren** wirtschaftlich insofern von der Kohäsionspolitik, weil Investitionen in den ost- und südeuropäischen Empfängerländern einen Aufbau von Wertschöpfungsketten und des Kapitalstocks sowie die Ausweitung des Außenhandels zur Folge haben.

Insgesamt belief sich die **Unterstützung aus dem EFRE** für den Zeitraum 2007-2013 auf 16,1 Mrd. Euro, was 2,5 % der öffentlichen Investitionsausgaben Deutschland entspricht. In den Konvergenzregionen jedoch 4-5-mal so hoch, wo pro Jahr durchschnittlich rund 111 Euro pro Kopf finanziert werden. Die Ausführungsrate der Programme, die sich in den Zahlungen des EFRE aus der EU in Bezug auf die verfügbaren Mittel widerspiegelte, war während des Programmplanungszeitraums relativ konstant, abgesehen von einer anfänglichen Verzögerung aufgrund der Überschneidung mit dem vorangegangenen Zeitraum. Ende März 2016 beliefen sich die Zahlungen auf 91 % des EFRE, was darauf hindeutet, dass alle Finanzmittel wahrscheinlich bis Ende 2015 je nach Bedarf ausgegeben wurden.

¹⁵¹ Vgl. http://ec.europa.eu/regional_policy/de/projects/germany/new-it-technology-facilitates-satellite-use-in-risk-prevention-and-research.

Der EFRE wurde hauptsächlich zur **Unterstützung von FTE, Innovation, KMU** in den Bereichen Konvergenz und Regionen für Wettbewerbsfähigkeit genutzt. In den Konvergenzregionen wurde die Verkehrsinfrastruktur ebenfalls unterstützt. Im Großen und Ganzen konzentrierten sich rund 80 % der Mittel darauf, das Potenzial für Wirtschaftswachstum in beiden Regionstypen in sozialem Zusammenhalt und Nachhaltigkeit zu stärken (20%). Die **Verteilung der Mittel** zwischen den Politikbereichen haben sich in diesem Zeitraum relativ wenig verändert, wobei den langfristigen Entwicklungszielen Priorität eingeräumt wurde. Insgesamt trugen die über den Zeitraum kofinanzierten Maßnahmen direkt zur Schaffung von über **108.000 Arbeitsplätzen** bei, von denen fast 45.000 in Vollzeitäquivalenten in KMU und rund 5.400 in der Forschung tätig waren. Dies wurde teilweise durch die Unterstützung von 8.294 FTE-Projekten, 8.262 Projekten zur Unterstützung von Unternehmen bei der Finanzierung von Investitionen und weitere 3.368 Projekte zur Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen KMU und Forschungszentren erreicht. Die nachfolgende Abbildung 30 veranschaulicht die **zentralen Wirkungsdimensionen** der EFRE-Förderung in Deutschland und Europa anhand der Dimensionen des finanziellen Mehrwerts auf Projekt- und Programmebene, des regionalen oder territorialen Mehrwerts und des makroökonomischen sowie des gesellschaftlichen Mehrwerts.

Abbildung 30: Bedeutung und Wirkung der EFRE-Förderung in Deutschland und Europa – zentrale Wirkungsdimensionen

Finanzieller Mehrwert

...Deutschland und seine Regionen ziehen unmittelbaren Nutzen als direkte Folge der EFRE-Förderung auf der Projekt- und der Programmebene.

Regionaler und territorialer Mehrwert

...durch Steigerung des „territorialen Kapitalstocks“ (bessere Infrastruktur, Umweltschutz/Klimaanpassung, Verbesserung der Bildungslandschaft, Clusterbildung, Spillover-Effekte) und der Verringerung regionaler Disparitäten in Deutschland.

Makroökonomischer und gesellschaftlicher Mehrwert

...durch Induzierung eines „Growth Bonus“ in Deutschland und der Stärkung von Beschäftigung und Wertschöpfung. Zudem Beitrag zur wirtschaftlichen Transformation in allen deutschen Bundesländern und Bereitstellung öffentlicher Güter durch EU („europäischer Mehrwert“).



Quelle: Prognos AG (2018).

4 Beiträge beim Erreichen der Unionsstrategie und fondsspezifischer Aufgaben des EFRE zu den ausgewählten thematischen Zielen in der Periode 2014-2020

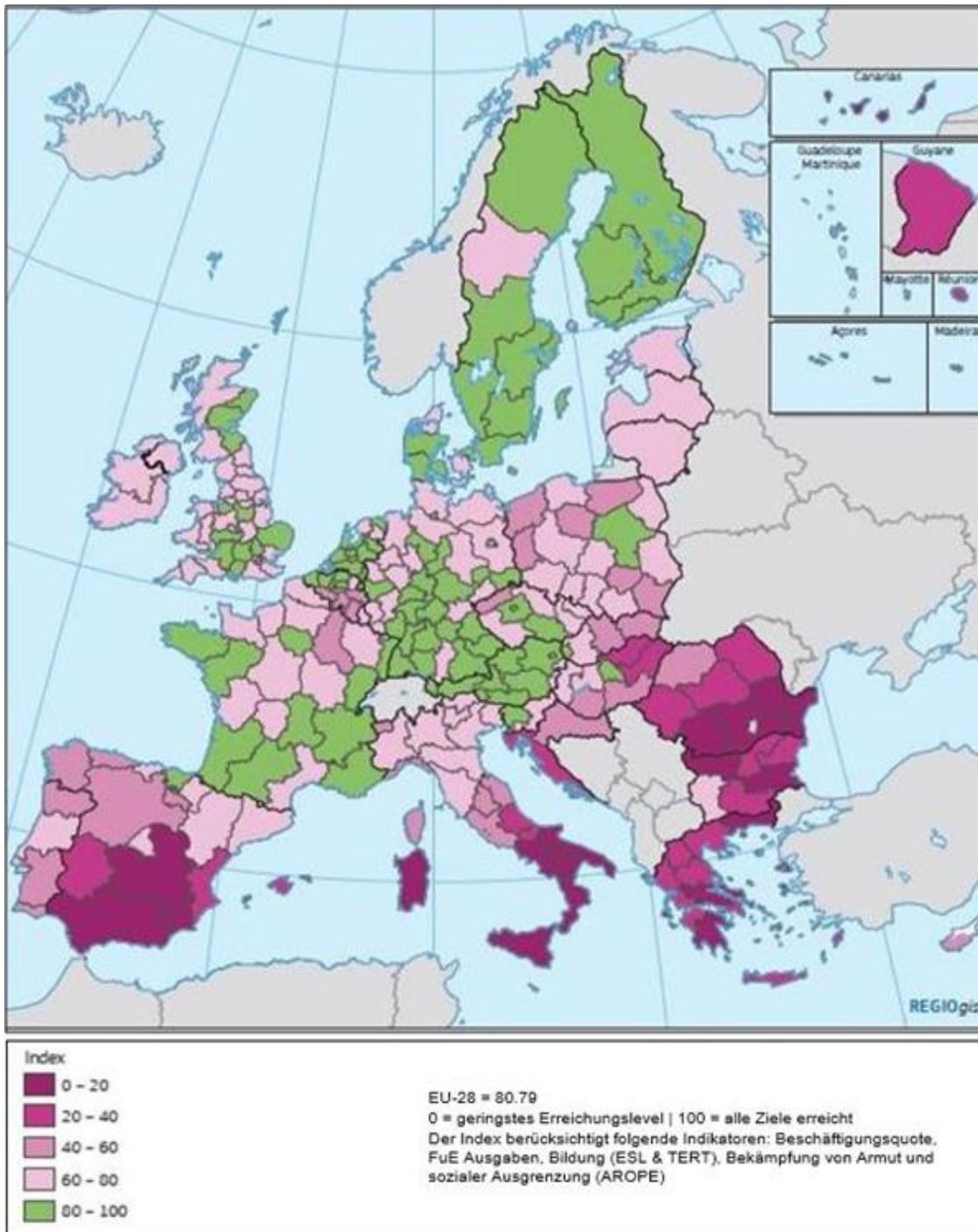
4.1 Beiträge zum Erreichen der Unionsstrategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum

Im Jahr 2010 haben die supranationalen Organe der Europäischen Union die **Strategie Europa 2020** zur Unterstützung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums verabschiedet.¹⁵² Im Rahmen dieses Folgeprogramms der Lissabon-Strategie haben es sich die Mitgliedsstaaten zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2020 zentrale strukturelle Schwächen der europäischen Wirtschaft zu überwinden, die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der Staatengemeinschaft zu verbessern und eine nachhaltige, soziale Marktwirtschaft zu etablieren. **Fünf Kernziele** dienen den Mitgliedern dabei als Richtschnur einer ganzheitlichen Prosperität:

- die Förderung der Beschäftigung
- die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Forschung und Innovation
- eine langfristige Verbesserung bei Klima und Energie
- die Verbesserung des Bildungsniveaus
- die Bekämpfung von Armut und sozialer Exklusion

¹⁵² Weitere Informationen zur Strategie finden sich unter <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/overview>.

Abbildung 31: EU-2020-Index der Zielerreichung (EU-2020-Ziele)



Quelle: EuroGeographics Association for the administrative boundaries (2017).

Mit Blick auf den Stand des bisher Erreichten zeigt sich innerhalb der **Union ein gemischtes Bild**, bei dem vor allem die wirtschaftlich starken Nationen positive Entwicklungen zu verzeichnen haben (vgl. Abbildung 31). Auch wenn **Deutschland** in der Betrachtung des Fortschrittes bei den fünf Kernzielen sehr **beachtliche Erfolge** vorzuweisen hat, sollte das Land auch zukünftig nicht

an Intensität und Schwung einbüßen. Die Zahl der Erwerbstätigen ist in den letzten Jahren weiter angestiegen und befindet sich auf einem historischen Höchststand. Die Quote der Erwerberstätigen im Alter von 20 bis 64 Jahren lag im Jahr 2016 mit einem Wert von 78,6 % bereits 1,8 Prozentpunkte über der nationalen Zielvorgabe von 77,0 % für das Jahr 2020 und gar um 3,8 Prozentpunkte über dem vereinbarten Richtwert der EU-Mitgliedsstaaten von 75,0 %.

Mit einer **Erwerbstätigenquote** von 78,2 % ist Bayern unter den deutschen Bundesländern Spitzenreiter. Bremen hingegen bleibt mit einem Wert von lediglich 71,1 % bisher deutlich hinter den EU-Erwartungen zurück. Die Steigerung der Erwerbstätigkeit bei Frauen auf ein Niveau von 73,0 % im Jahr 2020 als nationales Ziel konnte zwar in 2016 mit einem Anteil von 70,8 % an den weiblichen Erwerbspersonen noch nicht erreicht werden, jedoch lässt sich in der Entwicklung ein positiver Trend erkennen. So stieg der Anteil der erwerbstätigen Frauen im Jahr 2016 um 0,9 Prozentpunkte gegenüber dem Jahr 2015 und hat sich in der langfristigen Betrachtung seit 2005 gar um 11,0 Prozent-Punkte gesteigert. Strukturelle Schwächen lassen sich in Nordrhein-Westfalen ausmachen. Im bevölkerungsreichsten Bundesland liegt der Anteil der Frauen in Erwerb bei lediglich 66,9 % im Jahr 2016. Eine janusköpfige Entwicklung hingegen muss mit Blick auf die Zahl der Langzeitarbeitslosen konstatiert werden. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen liegt im Jahr 2017 bei 35,6 %. Deutschland hat es sich zum Ziel gesetzt, die Zahl der Langzeitarbeitslosen bis zum Jahr 2020 um 20,0 % gegenüber dem Jahr 2008 zu senken. Dieses Ziel ist bereits heute übererfüllt, wird jedoch durch die Tatsache getrübt, dass die Mehrzahl der Langzeitarbeitslosen nicht in eine dauerhafte Erwerbsfähigkeit übergeht. Die Jugendarbeitslosigkeit stellt in Deutschland im Jahr 2017 mit einer Quote von 5,2 % den niedrigsten Wert der gesamten Union dar, wobei die neuen Bundesländer mit 8,6 % im Mittel die Durchschnittsquote deutlich übersteigen. Durchweg positive Ergebnisse erzielt Deutschland indes bei der beruflichen Integration der älteren Bevölkerungsteile. Die Erwerbstätigenquote bei den 55 bis 64-Jährigen beträgt im Jahr 2016 im Bundesdurchschnitt 68,6 % und liegt bundesweit, im Minimum 3,1 Prozentpunkte (Mecklenburg-Vorpommern) über dem nationalen Ziel von 60,0 % für das Jahr 2020.

Der Anteil der **FuE-Ausgaben** am Bruttoinlandsprodukt ist im Jahr 2016 mit einer Quote von 2,9 % zu beziffern. Damit befindet sich die Bundesrepublik sehr nah am Zielwert der EU-2020 Strategie von 3 % des BIP. Ein Blick auf die Verteilung offenbart, dass zwei Drittel des Anteils auf private FuE-Ausgaben entfallen, während das verbleibende Drittel durch Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen des öffentlichen Sektors beigetragen wird. Damit wird die angestrebte Verteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor nahezu erreicht. Mit einem Anteil von 9,0 % des BIP für Bildung und Forschung im Jahr 2016 verfehlt Deutschland zudem die nationale Zielmarke von 10,0 % im Jahr 2020 bereits heute nur knapp. Die **klima- und energiepolitischen Maßnahmen avancierten** in den vergangenen Jahren zu einem der wichtigsten Themen im europäischen Miteinander. Auch wenn Deutschland sich in diesem Kernziel auf einem guten Weg befindet, sind weitere Anstrengungen unablässig, um die ehrgeizigen Ziele für eine nachhaltige Klimastrategie zu erreichen. Bei den Treibhausgasemissionen wird eine Reduktion um 20,0 % gegenüber den Referenzjahr 1990 durch die Mitgliedsländer der Europäischen Union angestrebt. Deutschland hat es sich national zum Ziel gesetzt, den Emissionswert gar um 40 % gegenüber dem Jahr 1990 zu senken. Im Jahr 2015 erreicht das Land eine Reduktion von 26,6 % im Vergleich zum Jahr 1990 und erfüllt somit zwar die EU-Vorgabe, nicht jedoch das national gesetzte Ziel. Der Anteil der Erneuerbaren Energien am Gesamtverbrauch soll in den EU-Ländern bis zum Jahr 2020 bei 20,0 % liegen. In Deutschland wurde dieser Maßgabe durch einen Anteil von 18,0 % als nationales Ziel entsprochen. Aktuell verliert die Entwicklung bei den Erneuerbaren Energieträgern in der Bundesrepublik jedoch an Schwung. Die Steigerungsrate zwischen 2016 und 2015 beträgt lediglich 0,1 Prozentpunkte, auf einen Wert von 14,8 % in 2016. Ein Anteil von 18,0 % im Jahr 2020 ist in der Tendenz der Entwicklung sehr unwahrscheinlich. Auch bei der Energieeffizienz muss sich Deutschland weiter steigern. Eine Erhöhung der Effizienz um 20,0 % gegenüber der prognostizierten Entwicklung ist durch die Mitgliedsstaaten vorgesehen. Die Bundesrepublik konnte ihren

Primärenergieverbrauch im Jahr 2017 jedoch lediglich um 5,9 % gegenüber dem Vergleichswert des Jahres 2008 senken. Zudem erreicht die Reduktion im Vergleich zum Jahr 2008 ihren bisher größten Peak im Jahr 2014 und ist seitdem rückläufig. Die Entwicklung verläuft somit zwar in die gewünschte Richtung, es bedarf jedoch weiterer intensiver Anstrengungen, um alle Maßgaben im Sinne der gesetzten Ziele zu erfüllen. Ein **hohes Bildungsniveau der Gesellschaft** ist für die Wachstumschancen der Wirtschaft unerlässlich. Deutschland muss die Intensität der Anstrengungen auf einem hohen Niveau halten. Die kumulierte Abbrecherquote bei schulischer und beruflicher Ausbildung liegt im Jahr 2016 bei 10,3 %. Damit befindet sich die Bundesrepublik in ganzheitlicher Betrachtung zwar unter dem EU-Durchschnitt, die Mehrzahl der Bundesländer verfehlt die EU-Zielvorgabe für das Jahr 2020 von unter 10,0 % im Schnitt jedoch um 1,5 %. Mecklenburg-Vorpommern erreicht mit 13,6 % im bundesdeutschen Vergleich den negativen Spitzenwert. Der prozentuale Anteil der 30-34-Jährigen mit einem tertiären Bildungsabschluss der Stufen 4-8 der International Standard Classification of Education (ISCED) hingegen beläuft sich in der Bundesrepublik auf 46,8 %. In der isolierten Bundesländerbetrachtung der ISCED-Niveau 5-8 zeigt sich jedoch, dass lediglich die Bundesländer Berlin, Hamburg und Hessen bereits heute über der EU-Maßgabe von 40,0 % im Jahr 2020 liegen.

Tabelle 15: Ziele im Rahmen der EU-2020-Strategie und Stand der Zielerreichung

EU-2020-Ziele	EU-weite Indikatoren	Nationale Indikatoren (falls abweichend)	Ist-Zustand der Indikatoren (im Jahr)	Minimalwert (Bundesländer)	Maximalwert (Bundesländer)
1) Förderung der Beschäftigung	Erwerbstätigenquote von 75 % für 20-64-Jährige	Erwerbstätigenquote für 20-64-Jährige: 77 %	76,6 % (2016)	71,1 % (Bremen)	78,2 (Bayern)
	Vermehrte Einbeziehung von Jugendlichen, Älteren, Geringqualifizierten und Migranten	Erwerbstätigenquote für Ältere zwischen 55 und 64 Jahren: 60 %	68,6 % (2016)	63,1 % (Mecklenburg-Vorpommern)	73,9 % (Baden-Württemberg)
		Erwerbstätige für Frauen: 73 %	70,8 % (2016)	66,9 % (Nordrhein-Westfalen)	75,3 % (Brandenburg)
2) Verbesserung der Rahmenbedingungen für FuE	FuE-Ausgaben von 3 % des BIP	FuE-Ausgaben von 3 % des BIP	2,9 %	1,4 % (Sachsen-Anhalt)	4,9 % (Baden-Württemberg)
	Verbesserung der Rahmenbedingungen für FuE	Bis 2025: FuE-Ausgaben von 10 % des BIP	9 % für Bildung, Forschung und Wissenschaft		
3) Verbesserung bei Klima und Energie	Bis 2020: Treibhausgasemissionen um 20 % gegenüber 1990 verringern	Bis 2020: Treibhausgasemissionen um 40 % gegenüber 1990 verringern	-26,6 % (2015)	-4,8 % (Bremen)	-53,3 % (Thüringen)

	Bis 2020: Anteil der Erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch soll auf 20 % steigen	Bis 2020: Anteil der Erneuerbaren Energien auf 18 % des gesamten Bruttoenergieverbrauchs. Bis 2050: Anstieg auf 60 %	14,8 %	2,1 (Bremen)	15,1 % (Brandenburg)
	Bis 2020: Erhöhung der Energieeffizienz um 20 %	Bis 2020: Senkung des Primärenergieverbrauchs um 20 % gegenüber 2008	-5,9 % (Vergleich 2017 zu 2008)	4,9 % (Brandenburg)	-19,7 % (Hessen)
4) Verbesserung des Bildungsniveaus	Reduzierung des Anteils der frühzeitigen Schul- und Ausbildungsabgänger auf unter 10 %		10,3 % (2016)	7,8 % (Bayern)	13,6 % (Mecklenburg-Vorpommern)
	Steigerung des Anteils der 30-34-jährigen mit abgeschlossenem Hochschulabschluss auf mindestens 40 %	Erhöhung des Anteils der 30-34-jährigen mit abgeschlossenem Hochschulabschluss auf mindestens 42 %	Anteil der 30-34-Jährigen mit einem tertiären Bildungsabschluss beläuft	19,6 (Sachsen-Anhalt)	47,4 % (Berlin)
5) Bekämpfung von Armut und sozialer Exklusion	Senkung der Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen um mindestens 20 Millionen	Bis 2020: Anzahl der Langzeitarbeitslosen um 20 % gegenüber 2008 verringern	ca. 824.000 (2018)	-11,2 % (Bremen)	- 55,6 % (Sachsen)

Quelle: Prognos AG (2018).

4.2 Finanzierungsvolumen nach thematischen Zielen

Die EFRE-Förderung trägt zu **sechs thematischen Zielen** bei. Sie ist ein wichtiges Politikinstrument, um die europäischen EU-2020-Ziele durch Förderung der thematischen Vielfalt und spezifischer regionaler Schwerpunktsetzungen zu erreichen. Nachfolgend werden die **Struktur und der finanzielle und materielle Beitrag der EFRE-Förderung** in den Ländern beschrieben. Basis ist ein aktueller Datenauszug aus der SFC-Datenbank zu den finanziellen Beiträgen und eine Abfrage bei den Ländern zu den materiellen Beiträgen.¹⁵³ Zu Beginn wird ein Überblick des EFRE-Finanzierungsvolumens nach thematischen Zielen gegeben. Darauf aufbauend werden je thematischem Ziel die adressierten Inhalte und Schwerpunktsetzungen sowie die bisher geleisteten finanziellen und materiellen Beiträge dargestellt. Abschließend wird eine Auswertung der bisher bewilligten Mittel nach Interventionsbereichen und Finanzierungsformen vorgenommen.

¹⁵³ Als Datengrundlage dienen Finanzinformationen aus dem SFC zum Stichtag 31.12.2017. Herangezogen wurden Finanzinformationen auf Ebene der Prioritätsachsen und des Programms sowie die Aufschlüsselung der kumulativen Finanzdaten nach Interventionskategorien. Im SFC wird die Gesamtfinanzierung (Gemeinschaftsbeitrag + öffentliche & private nationale Mittel) nach Ländern ausgewiesen. Der Umsetzungsstand der gemeinsamen und programmspezifischen Outputindikatoren zum Stichtag 31.12.2017 wurde bei den Verwaltungsbehörden der Länder abgefragt.

Tabelle 16: Vorgesehenes Gesamtfinanzierungsvolumen nach Zielen in Euro

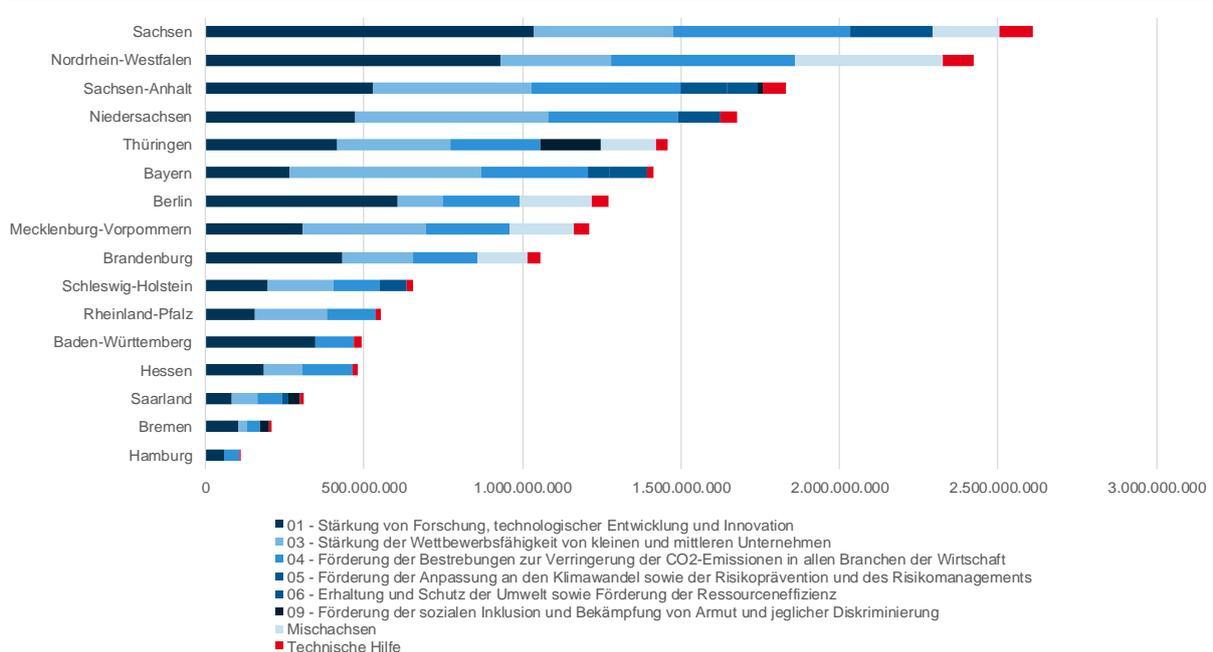
TZ	Thematisches Ziel	Ost-deutschland	in %	West-deutschland	in %	Deutschland	in %
1	Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	3.325.864.553	54	2.793.220.008	46	6.119.084.561	34
3	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen	2.043.666.916	48	2.226.606.936	52	4.270.273.852	24
4	Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Bereichen der Wirtschaft	2.024.227.273	49	2.071.304.658	51	4.095.531.931	23
5	Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements	407.597.084	85	69.744.000	15	477.341.084	3
6	Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	99.359.027	22	352.216.680	78	451.575.707	3
9	Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung	206.111.058	76	65.140.098	24	271.251.156	2
56	Mischasche 56	175.375.000	100		0	175.375.000	1
69	Mischachse 69	590.613.750	56	465.304.708	44	1.055.918.458	6
469	Mischachse 469	212.500.000	100		0	212.500.000	1
TH	Technische Hilfe	350.537.671	56	276.836.644	44	627.374.315	4
Gesamt		9.435.852.332	53	8.320.373.732	47	17.756.226.064	100

Quelle: Prognos AG (2018), auf Basis von SFC und vgl. Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014-2020.

Das gesamte **Finanzierungsvolumen** für die Förderperiode 2014-2020 der Länder liegt bei 17,76 Mrd. Euro. Davon entfallen 9,44 Mrd. Euro auf Ostdeutschland (53 %) und 8,32 Mrd. Euro auf Westdeutschland (47 %). Mit dem EFRE werden zur Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit **vornehmlich** das thematische Ziel 1 „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“, das Ziel 3 „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU“ und das Ziel 4 „Förderung der Bestrebungen zur Reduzierung der CO₂-Emissionen in allen Bereichen der Wirtschaft“ als wesentliche strategische Ziele für die Interventionen in Deutschland unterstützt. Auf diese **drei thematischen Ziele entfallen etwa 81 %** der EFRE-Strukturfondsmittel. Die weiteren

19 % entfallen auf die Ziele 5 „Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements“, 6 „Schutz und Förderung der nachhaltigen Nutzung der Ressourcen“ und 9 „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung“. In einzelnen Ländern werden thematische Ziele im Verbund in Form sogenannter Mischachsen adressiert (vgl. Tabelle 16). Zwischen den Ländern bestehen **große Unterschiede** bei der Höhe der vorgesehenen EFRE-Mittel. Sachsen und Nordrhein-Westfalen verfügen über die höchsten Finanzvolumina aus dem EFRE. Für die einzelnen Länder hat der EFRE somit eine unterschiedliche Relevanz (vgl. Abbildung 32).

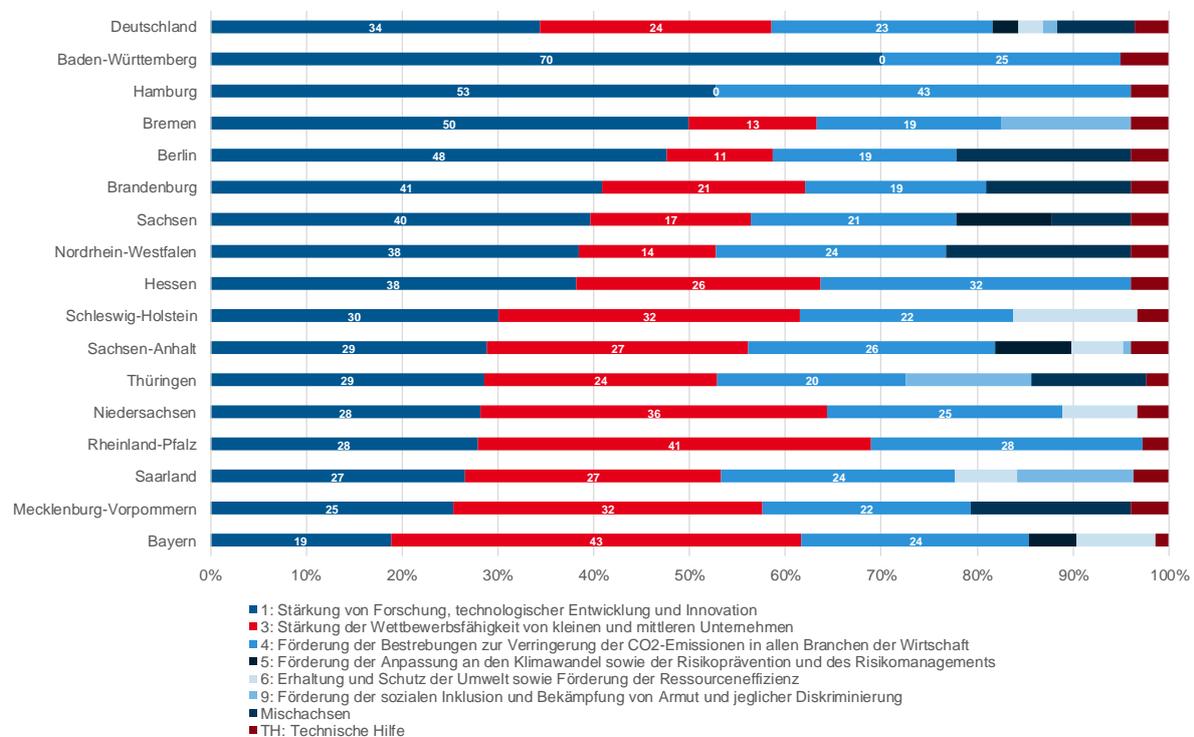
Abbildung 32: Mittelverteilung nach thematischen Zielen und Ländern in Euro (Gesamtfinanzierung)



Quelle: Prognos AG (2018), auf Basis von SFC.

Auch die **Mittelverteilung** nach thematischen Zielen **variiert** zwischen den Ländern (siehe Abbildung 33). Während beispielsweise Baden-Württemberg, Hamburg, Bremen und Berlin den Großteil der Mittel für das Ziel 1 „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“ verausgaben, setzen Bayern, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern einen Schwerpunkt auf das Ziel 3 „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU“. In das Ziel 4 „Förderung der Bestrebungen zur Reduzierung der CO₂-Emissionen in allen Bereichen der Wirtschaft“ fließen in allen Ländern gemäß der EU-Vorgaben – teilweise in Form von Mischachsen – über 20 % der vorgesehenen Gesamtmittel.

Abbildung 33: Anteil der thematischen Ziele an den gesamten vorgesehenen Mitteln nach Ländern in %



Quelle: Prognos AG (2018), auf Basis von SFC.

4.3 Beiträge nach thematischen Zielen

Bis Ende 2017 sind vom gesamten Finanzierungsvolumen des EFRE (17,76 Mrd. Euro) **8,80 Mrd. Euro durch Bewilligungen gebunden**. Der Anteil der durch Bewilligungen gebundenen förderfähigen Gesamtkosten liegt bei rund **50 %**. Bislang wurden insgesamt 22.148 Vorhaben zur Förderung ausgewählt. Die von den Zuwendungsempfängern bis Ende 2017 geltend gemachten förderfähigen Ausgaben betragen 2,51 Mrd. Euro (14 %). Über die Länder betrachtet zeigen sich große Unterschiede in der Mittelbindung und den von den Zuwendungsempfängern geltend gemachten Finanzmitteln. Auch zwischen den thematischen Zielen **variieren die Bewilligungs- und Auszahlungsquoten**. Während in den TZ 1, 3 und 5 bereits über 50 % der vorgesehenen Mittel bewilligt sind, liegt die Bewilligung in den TZ 4, 6 und 9 unter dem Durchschnitt. Im Vergleich zu Ende 2016 sind die Bewilligungs- und Auszahlungsquoten in allen TZ stark angestiegen.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Siehe Strategischer Fortschrittsbericht 2017 zur Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020.

Abbildung 34: Finanzieller Umsetzungsstand nach thematischen Zielen (vorgehen, bewilligt, ausgezahlt)

TZ	Thematisches Ziel	Finanzierung insgesamt	Förderfähige Gesamtkosten der für eine Unterstützung ausgewählten Vorhaben		Von den Begünstigten bei der Verwaltungsbehörde geltend gemachte förderfähige Gesamtausgaben		Anzahl ausgewählte Vorhaben
		in Euro	in Euro	in % von Finanzierung insgesamt	in Euro	in % von Finanzierung insgesamt	Anzahl
1	Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	6.119.084.561	3.328.795.631	54	810.715.187	13	5.067
3	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen	4.270.273.852	2.912.390.226	68	1.154.039.320	27	13.237
4	Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	4.095.531.931	1.195.863.572	29	223.848.839	5	2.235
5	Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements	477.341.084	250.754.418	53	92.170.392	19	180
6	Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	451.575.707	108.486.765	24	14.632.128	3	133
9	Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung	271.251.156	16.967.022	6	372.625	0	22
56	Mischachse 56	175.375.000	89.957.082	51	39.356.001	22	162
69	Mischachse 69	1.055.918.458	491.563.341	47	55.227.460	5	460
469	Mischachse 469	212.500.000	39.956.841	19	4.957.448	2	104
TH	Technische Hilfe	627.374.315	360.852.812	58	112.414.414	18	548
	Gesamt	17.756.226.064	8.795.587.711	50	2.507.733.814	14	22.148

Quelle: Prognos AG (2018), auf Basis von SFC.

Die Länder haben im Rahmen der Abfrage zum Umsetzungsstand der materiellen Beiträge insgesamt fast 800 gemeinsame und programmspezifische **Outputindikatoren** rückgemeldet. Die 16 Länder weisen eine unterschiedliche Zahl an Outputindikatoren auf. Die meisten Outputindikatoren beziehen sich auf die thematischen Ziele 1, 3 und 4. Die gemeinsamen Outputindikatoren (**Common Indicators – CO**) lassen sich in einzelne große Themenbereiche zusammenfassen (z.B. produktive Investitionen oder Forschung und Innovation).¹⁵⁵ Die Indikatoren werden in unterschiedlichen Einheiten dargestellt (z.B. Anzahl der Unternehmen, Vollzeitäquivalente oder Euro). Bei der Betrachtung der Indikatoren ist die Anzahl der Länder zu beachten, die den Indikator abbildet. Im Rahmen der Abfrage bei den Ländern wurden die Zielwerte 2023 und die ausgewählten Projekte zum Stichtag 31.12.2017 erhoben. Mit Blick auf den Anteil ausgewählter **Vorhaben** ergibt sich ein heterogenes Bild. Besonders die Indikatoren im Bereich Forschung und Innovation verzeichnen einen hohen Anteil von bereits ausgewählten Projekten. Die gemeinsamen Indikatoren beziehen sich teilweise auf mehrere thematischen Ziele. Der Umsetzungsstand der gemeinsamen Outputindikatoren nach bisher ausgewählten materiellen Beiträgen ist nachfolgend dargestellt (vgl. Abbildung 34).

¹⁵⁵ Siehe Guidance Document on Monitoring and Evaluation für den EFRE der Europäischen Kommission.

Abbildung 35: Umsetzungsstand der gemeinsamen Outputindikatoren (CO) nach bisher ausgewählten Beiträgen (bewilligt zum 31.12.2017) – Gesamt

Bereich	Gemeinsame Outputindikatoren	Einheit	Zielwert 2023	Ausgewählt (31.12.2017)	Anteil Ausgewählt
Productive investment	CO01: Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten	Unternehmen	55.157	26.711	48
	CO02: Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten	Unternehmen	20.801	6.615	32
	CO03: Zahl der Unternehmen, die andere finanzielle Unterstützung erhalten als Zuschüsse	Unternehmen	3.538	2.272	64
	CO04: Zahl der Unternehmen, die nichtfinanzielle Unterstützung erhalten	Unternehmen	33.195	16.622	50
	CO05: Zahl der geförderten neuen Unternehmen	Unternehmen	3.283	1.842	56
	CO06: Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (Zuschüsse)	Euro	1.488.970.000	868.964.422	58
	CO07: Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (außer Zuschüsse)	Euro	776.920.005	476.622.757	61
	CO08: Beschäftigungszunahme in geförderten Unternehmen	VZA	42.694	11.906	28
	CO09: Zunahme der erwarteten Besucher unterstützter Stätten	Besuche/Jahr	3.133.200	342.265	11
Environment	CO20: Zahl der Personen, denen Hochwasserschutzmaßnahmen zugute kommen	Personen	156.940	320.210	204
	CO22: Gesamtfläche des sanierten Geländes	Hektar	826	88	11
	CO23: Fläche der Habitats, die für Zwecke eines besseren Erhaltungszustands unterstützt werden	Hektar	18.070	203	1
Research, Innovation	CO24: Zahl der neuen Wissenschaftler in unterstützten Einrichtungen	VZA	3.015	2.531	84
	CO25: Zahl der Wissenschaftler, die in verbesserten Forschungsinfrastruktureinrichtungen arbeiten	VZA	16.302	17.585	108
	CO26: Zahl der Unternehmen, die mit Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten	Unternehmen	1.964	3.990	203
	CO27: Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Innovations- oder FuE-Projekte ergänzen	Euro	1.280.760.598	894.211.161	70
	CO28: Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte neu auf den Markt zu bringen	Unternehmen	1.755	3.871	221
	CO29: Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um für das Unternehmen neue Produkte auf den Markt zu bringen	Unternehmen	1.639	845	52
Energy and Climate Change	CO30: Zusätzliche Kapazität der Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen	Megawatt	104	291	280
	CO31: Zahl der Haushalte mit niedrigerem Energieverbrauch	Haushalte	28.000	0	0
	CO32: Rückgang des jährlichen Primärenergieverbrauchs in öffentlichen Gebäuden	kWh/Jahr	232.634.000	125.753.671	54
	CO33: Zahl der zusätzlichen, an intelligente Netze angeschlossenen Energiekunden	Kunden	989	842	85
CO34: Geschätzter jährlicher Rückgang der Treibhausgasemissionen	t CO ₂ -Äquiv./Jahr	2.231.129	508.908	23	
Social Infra-structure	CO35: Kapazität der unterstützten Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen	Personen	64.100	11.975	19
Urban Development	CO37: Zahl der Personen, die in Gebieten mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien leben	Personen	5.456.808	4.731.163	87
	CO38: Neu geschaffene oder sanierte Freiflächen in städtischen Gebieten	Quadratmeter	5.083.800	1.735.864	34
	CO39: Neu errichtete oder renovierte öffentliche oder gewerbliche Gebäude in städtischen Gebieten	Quadratmeter	423.400	947.603	224

Quelle: Prognos AG (2018), auf Basis einer Abfrage bei den Verwaltungsbehörden der Länder.

Abbildung 36: Umsetzungsstand der gemeinsamen Outputindikatoren (CO) nach bisher ausgewählten Beiträgen (bewilligt zum 31.12.2017) – nach thematischen Zielen

Gemeinsame Outputindikatoren	TZ 1	TZ 3	TZ 4	TZ 5	TZ 6	TZ 9	Ausgewählt
CO01: Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhalten	2.691	23.089	580			351	26.711
CO02: Zahl der Unternehmen, die Zuschüsse erhalten	496	5.515	289			315	6.615
CO03: Zahl der Unternehmen, die andere finanzielle Unterstützung erhalten als Zuschüsse	66	2.146	60				2.272
CO04: Zahl der Unternehmen, die nichtfinanzielle Unterstützung erhalten	97	16.456	69				16.622
CO05: Zahl der geförderten neuen Unternehmen	164	1.678	0				1.842
CO06: Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (Zuschüsse)	120.148.531	748.815.890	0				868.964.422
CO07: Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Unternehmen ergänzen (außer Zuschüsse)	9.194.829	452.427.928	15.000.000				476.622.757
CO08: Beschäftigungszunahme in geförderten Unternehmen	605	11.190				111	11.906
CO09: Zunahme der erwarteten Besucher unterstützter Stätten		290.515			51.750		342.265
CO20: Zahl der Personen, denen Hochwasserschutzmaßnahmen zugute kommen				320.210	0		320.210
CO22: Gesamtfläche des sanierten Geländes		41		9	39		88
CO23: Fläche der Habitats, die für Zwecke eines besseren Erhaltungszustands unterstützt werden					203		203
CO24: Zahl der neuen Wissenschaftler in unterstützten Einrichtungen	2.531						2.531
CO25: Zahl der Wissenschaftler, die in verbesserten Forschungsinfrastruktureinrichtungen arbeiten	17.585						17.585
CO26: Zahl der Unternehmen, die mit Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten	3.990		0				3.990
CO27: Private Investitionen, die die öffentliche Unterstützung für Innovations- oder FuE-Projekte ergänzen	883.532.591		10.678.570				894.211.161
CO28: Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um Produkte neu auf den Markt zu bringen	3.770	94	7				3.871
CO29: Zahl der Unternehmen, die unterstützt werden, um für das Unternehmen neue Produkte auf den Markt zu bringen	665	173	7				845
CO30: Zusätzliche Kapazität der Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen			291				291
CO31: Zahl der Haushalte mit niedrigerem Energieverbrauch			0				0
CO32: Rückgang des jährlichen Primärenergieverbrauchs in öffentlichen Gebäuden			125.753.671				125.753.671
CO33: Zahl der zusätzlichen, an intelligente Netze angeschlossenen Energiekunden			842				842
CO34: Geschätzter jährlicher Rückgang der Treibhausgasemissionen			508.908				508.908
CO35: Kapazität der unterstützten Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen						11.975	11.975
CO37: Zahl der Personen, die in Gebieten mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien leben			438.921		1.784.786	2.507.456	4.731.163
CO38: Neu geschaffene oder sanierte Freiflächen in städtischen Gebieten					1.232.019	503.845	1.735.864
CO39: Neu errichtete oder renovierte öffentliche oder gewerbliche Gebäude in städtischen Gebieten					7.298	940.305	947.603

Quelle: Prognos AG (2018), auf Basis einer Abfrage bei den Verwaltungsbehörden der Länder.

4.3.1 Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation (TZ 1)

Mit dem EFRE werden die **Ausgaben für Forschung und Entwicklung erhöht** und **Fortschritte bei Produkt- und Prozessinnovationen** erzielt. Die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftseinrichtungen und Unternehmen soll forciert werden um größtmögliche Synergien zu erreichen und den Technologietransfer zu erhöhen. Schwerpunkte laut Partnerschaftsvereinbarung sind (S. 82f.):

- Direkte Förderung der privaten Aktivitäten in Forschung und Innovation um die unternehmerischen Gesamtausgaben für Innovationszwecke zu steigern, insbesondere durch die Förderung der Ful-Investitionen der KMU,
- Weiterentwicklung und Ausbau der anwendungsorientierten Ful-Infrastruktur, einschließlich der Entwicklung von Kapazitäten für Ful-Spitzenleistungen und der Förderung von Kompetenzzentren. Von besonderer Relevanz sind anwendungsorientierte Infrastrukturen, die den Transfer von technologischem Wissen und Forschungsergebnissen aus der Wissenschaft in die Wirtschaft unterstützen,
- Förderung einer intensiveren Zusammenarbeit der verschiedenen regionalen Akteure durch Unterstützung von Vernetzung und Clusterbildung,
- Förderung von Ful-Aktivitäten durch das Zusammenwirken von verschiedenen regionalen Akteuren in Form der Forschungs-Verbundförderung oder anderer Kooperationen, wodurch auch der Technologietransfer gestärkt wird.

Im Ziel 1 „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“ sind 3,33 Mrd. Euro an förderfähigen Gesamtkosten durch Bewilligungen gebunden. Insgesamt wurden 5.067 Vorhaben ausgewählt. Die Bewilligungsquote liegt Ende 2017 bei 54% und die von den Zuwendungsempfängern geltend gemachten förderfähigen Ausgaben betragen 13 %. In **materieller Hinsicht** wurden im TZ 1 zum Stichtag 31.12.2017 knapp 2.700 Unternehmen für eine Förderung ausgewählt. Durch den Auf- und Ausbau der FuE-Infrastruktur werden über 17.500 Wissenschaftler in verbesserten Forschungseinrichtungen arbeiten und die Zahl der neuen Wissenschaftler in den bisher ausgewählten Projekten beträgt etwa 2.500. Fast 4.000 Unternehmen arbeiten in den ausgewählten Projekten mit Forschungseinrichtungen zusammen.

4.3.2 Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (TZ 3)

Mit dem EFRE wird die Zahl der **unternehmerischen Neugründungen erhöht** werden und die Interventionen werden zu einer **Stabilisierung junger Unternehmen** beitragen. Mit der Förderung erhalten Gründungswillige einen Anreiz, sich einer selbständigen Tätigkeit zuzuwenden. Durch die gezielte Unterstützung wird auch die Entwicklung der Unternehmenskultur und -geistes für langfristige unternehmerische Aktivitäten gestärkt. Schwerpunkte laut Partnerschaftsvereinbarung sind (S. 88f.):

- Vorwiegend investive Förderung des Unternehmergeistes durch Unterstützung von Gründungen, insbesondere auch von technologie- und wissensbasierten Gründungen, durch Finanzierungsinstrumente, durch den Ausbau von gründerfreundlichen Infrastrukturen, durch Maßnahmen zur Beratung, Information und Begleitung von

Gründungen und jungen Unternehmen sowie Unternehmensnachfolgen und zur Förderung einer Kultur der unternehmerischen Initiative und Selbstständigkeit,

- Maßnahmen zur Stärkung des Unternehmerpotenzials, die direkt oder indirekt durch Informationen und Beratung die Investitionstätigkeit der KMU und anderer Unternehmen z.B. in neue Arbeitsplätze, Innovationen, Wachstum und die Steigerung der Ressourcen- und Energieeffizienz unterstützen,
- Förderung der notwendigen und sachgerechten wirtschaftsnahen Infrastruktur, z.B. berufliche, betriebliche und überbetriebliche Aus- und Weiterbildungsinfrastruktur,
- Maßnahmen zur Überwindung von Finanzierungsengpässen insbesondere für KMU durch innovative Instrumente wie (revolvierende) Darlehensfonds, eigenkapitalersetzende bzw. eigenkapitalähnliche Mittel und Risikokapitalfonds oder ähnlich gelagerte Instrumente,
- Maßnahmen zur weiteren Internationalisierung der KMU,
- Maßnahmen zur Bündelung unternehmerischer Aktivitäten durch die Förderung der interregionalen Vernetzung,
- Flankierende Maßnahmen für eine neue Gestaltung des Marketings, die geeignet sind, die internationale Sichtbarkeit der regionalen KMU und ihrer Produkte sowie der Region, in welcher die KMU angesiedelt sind, zu steigern,
- Förderung des NGA-Breitbandausbaus im Falle eines festgestellten regionalen Bedarfs zur Erschließung von KMU in „Gewerbe- und Kumulationsgebieten“.

Im Ziel 3 „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen“ sind 2,91 Mrd. Euro an förderfähigen Gesamtkosten durch Bewilligungen gebunden. Insgesamt wurden 13.237 Vorhaben ausgewählt. Die Bewilligungsquote liegt Ende 2017 bei 68 % und die von den Zuwendungsempfängern geltend gemachten förderfähigen Ausgaben betragen 27 %. Insgesamt wurden zum Stichtag 31.12.2017 rund 23.000 Unternehmen für eine Unterstützung ausgewählt. Mit der Förderung geht eine erwartete Beschäftigungszunahme von knapp 11.200 Personen (in Vollzeitäquivalenten) einher.

4.3.3 Förderung der Bestrebungen zu Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft (TZ 4)

Ein wichtiges Ziel der EFRE-Interventionen besteht darin, eine **Steigerung der Energieeffizienz und die Nutzung der Erneuerbaren Energien in den Unternehmen und öffentlichen Gebäuden** zu erreichen. Der EFRE wird die nachhaltige Produktion und Verteilung der Erneuerbaren Energien forcieren und zugleich dazu beitragen, die Energieeffizienz zu verbessern. Zudem tragen innovative Projekte dazu bei CO₂-Emissionen aus Böden mit hohen Kohlenstoffgehalten und im Verkehrssektor zu reduzieren. Schwerpunkte laut Partnerschaftsvereinbarung sind (S. 95f.):

- Förderung von Anlagen für Erneuerbare Energien (z.B. intelligente Steuerung und Speicherung),
- Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung Erneuerbarer Energien in Unternehmen,
- Verbesserung der Energieeffizienz und die Nutzung Erneuerbarer Energien in öffentlichen Infrastrukturen, in öffentlichen Gebäuden und in Wohngebäuden im Rahmen von Pilotprojekten zur energetischen Sanierung oder im Rahmen von integrierten Konzepten zur nachhaltigen städtischen Entwicklung,

- Entwicklung und Einführung intelligenter Nieder- und Mittelspannungsverteilersysteme,
- Förderung von innovativen Projekten und Modellvorhaben zur Verringerung der CO₂-Emissionen aus Böden mit hohen Kohlenstoffgehalten; Erfassung und Verwertung von Deponiegasen auf Altdeponien,
- Strategien zur Senkung des CO₂-Ausstoßes bzw. zur dauerhaften naturverträglichen CO₂-Fixierung, einschließlich der Förderung einer nachhaltigen städtischen Mobilität und klimaschutzrelevanter Anpassungsmaßnahmen,
- Förderung von Investitionen auf der Grundlage integrierter Strategien in allen Bereichen, die als Muster- und Pilotprojekte übertragbar sind,
- angewandte Energieforschung sowie Pilot- und Demonstrationsvorhaben für Energieeffizienz, -speicherung, -verteilung und Erneuerbare Energien und Maßnahmen zur Stärkung der Kraft-Wärme-Kopplung.

Im Ziel 4 „Förderung der Bestrebungen zu Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft“ sind 1,20 Mrd. Euro an förderfähigen Gesamtkosten durch Bewilligungen gebunden. Insgesamt wurden 2.235 Vorhaben ausgewählt. Die Bewilligungsquote liegt Ende 2017 bei 29 % und die von den Zuwendungsempfängern geltend gemachten förderfähigen Ausgaben betragen 5 %. Von den bis Ende 2017 ausgewählten Projekten zur Förderung der energieeffizienten Produktion in Unternehmen und der Verbesserung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden wird ein Rückgang des jährlichen Primärenergieverbrauchs um fast 126 Mio. kWh/Jahr in öffentlichen Gebäuden und ein geschätzter jährlicher Rückgang der Treibhausgasemissionen um 509.000 Tonnen CO₂-Äquivalente erwartet.

4.3.4 Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements (TZ 5)

Mit den Interventionen des EFRE wird die **Anpassung an den Klimawandel und die Risikoprävention** unterstützt. Konkret wird erwartet, dass durch Hochwasserschutz, Hochwasservorsorge und durch Prävention von Folgen des Bergbaus erhebliche Schäden an infrastrukturellen Einrichtungen, Wohnbebauungen, Gewerbe- und Industrieanlagen und landwirtschaftlichen Betrieben vermieden werden. Schwerpunkte laut Partnerschaftsvereinbarung sind (S. 100f.):

- Vorhaben zur Risikoprävention, zum Risikomanagement sowie Maßnahmen zum Hochwasserschutz,
- Neben technischen Maßnahmen werden auch Bergbaumaßnahmen und ökosystembasierte Lösungen zur Anpassung an den Klimawandel gefördert,
- Die zur Erreichung dieses thematischen Zieles durchgeführten EFRE-Projekte werden im Rahmen von integrierten Stadt- und Territorialentwicklungskonzepten oder auf der Grundlage von Fachkonzepten (u.a. Hochwasserrisikomanagementpläne) durchgeführt.

Im Ziel 5 „Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements“ sind 251 Mio. Euro an förderfähigen Gesamtkosten durch Bewilligungen gebunden. Insgesamt wurden 180 Vorhaben ausgewählt. Die Bewilligungsquote liegt Ende 2017 bei 53 % und die von den Zuwendungsempfängern geltend gemachten förderfähigen Ausgaben betragen 19 %. In Hinblick auf die **materielle Umsetzung** kommen Hochwasserschutzmaßnahmen knapp 320.000 Personen zugute. Zusätzlich konnten bisher etwa 9 ha an sanierten Flächen ausgewiesen werden.

4.3.5 Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie der Förderung der Ressourceneffizienz (TZ 6)

Der EFRE unterstützt den **Umweltschutz und die Förderung zu einer nachhaltigen Nutzung der Ressourcen**. Der EFRE wird durch die Förderung des Kultur- und Naturerbes Investitionen in den Erhalt und die Entwicklung der kulturellen Infrastruktur und benachteiligter städtischer und ländlicher Gebiete unterstützen und dadurch einen Beitrag zur Verbesserung der touristischen Attraktivität der Regionen leisten, die Attraktivität der benachteiligten Gebiete erhöhen und hierüber zugleich neue Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen. Schwerpunkte laut Partnerschaftsvereinbarung sind (S. 106f.):

- Bewahrung, Schutz, Förderung und Entwicklung des Natur- und Kulturerbes,
- Erhaltung und Wiederherstellung der Biodiversität und des Bodens und Förderung von Ökosystemdienstleistungen und grüne Infrastruktur,
- Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds, zur Wiederbelebung von Stadtzentren, zur Sanierung und Dekontaminierung von Industriebrachen (einschließlich Umwandlungsgebieten), zur Verringerung der Luftverschmutzung und zur Förderung von Lärminderungsmaßnahmen.

Im Ziel 6 „Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie der Förderung der Ressourceneffizienz“ sind 108 Mio. Euro an förderfähigen Gesamtkosten durch Bewilligungen gebunden. Insgesamt wurden 133 Vorhaben ausgewählt. Die Bewilligungsquote liegt Ende 2017 bei 24 % und die von den Zuwendungsempfängern geltend gemachten förderfähigen Ausgaben betragen 3 %. In den bisher ausgewählten Projekten erhalten knapp 200 ha Habitatfläche für die Zwecke eines verbesserten Erhaltungszustands eine Unterstützung. In städtischen Gebieten werden Freiflächen im Umfang von über 1,2 Mio. Quadratmeter neu geschaffen oder saniert.

4.3.6 Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung (TZ 9)

In besonders **benachteiligten Gemeinden** in städtischen und ländlichen Gebieten **werden Maßnahmen zur Sanierung sowie zur wirtschaftlichen und sozialen Belebung** durchgeführt. Ziel ist es, die Attraktivität der benachteiligten Gebiete insgesamt zu verbessern, eine weitere soziale Segregation zu verhindern und die soziale Eingliederung zu unterstützen. Darüber hinaus werden die negativen Folgen des demographischen Wandels partiell aufgefangen. Schwerpunkte laut Partnerschaftsvereinbarung sind (S. 127f.):

- Bedarfsorientierte Infrastrukturanpassungen, darunter Investitionen in den Bereichen Kultur und Bildung, Sozial- und Gesundheitsinfrastruktur sowie regionale Mobilitätsangebote,
- Maßnahmen zur Stärkung der Standortfaktoren, um alle Potenziale zum Abbau von Arbeitslosigkeit zu nutzen, beispielsweise über die Unterstützung des Wirtschaftszweigs Tourismus,
- Strukturwirksame städtebauliche Maßnahmen zur Schaffung attraktiver Wohn- und Wirtschaftsbedingungen durch Verbesserung des öffentlichen Raums sowie des Wohnumfelds und Verbesserung der Umweltsituation,

- Belegung der örtlichen und regionalen Wirtschaft, z.B. durch gezielte Informations- und Beratungsangebote für lokale KMU, die Förderung von Dienstleistungen im Quartier, durch die wirtschaftliche Aufbereitung von Brachen sowie durch die Unterstützung von Kreativquartieren sowie durch Stärkung der Wirtschaftszweige, die in benachteiligten Gebieten Einkommensmöglichkeiten bieten und den regionalen Strukturwandel ermöglichen.

Im Ziel 9 „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung“ sind 17 Mio. Euro an förderfähigen Gesamtkosten durch Bewilligungen gebunden. Insgesamt wurden 22 Vorhaben ausgewählt. Die Bewilligungsquote liegt Ende 2017 bei 6 % und die von den Zuwendungsempfängern geltend gemachten förderfähigen Ausgaben betragen 0,1 %. Im Rahmen der **materiellen Umsetzung** wurden in den bisher ausgewählten Projekten über 500.000 Quadratmeter Freiflächen in städtischen Gebieten neu geschaffen oder saniert. Darüber hinaus leben über 2,5 Mio. Personen in Gebieten mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien.

4.3.7 Mischachsen

In Mischachsen greifen **mehrere thematische Förderziele ineinander** und Fördermittel werden kombiniert eingesetzt. In den Zielen 4 „Förderung der Bestrebungen zur Reduzierung der CO₂-Emissionen in allen Bereichen der Wirtschaft“, 5 „Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements“, 6 „Schutz und Förderung der nachhaltigen Nutzung der Ressourcen“ und 9 „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung“ werden Themen im Verbund adressiert. Damit werden Ziele in der nachhaltigen Entwicklung von Regionen und Städten, Anpassungen an den Klimawandel und im Bereich der Risikoprävention angestrebt sowie die soziale Inklusion und die Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung unterstützt. In den Mischachsen sind zusammen 621 Mio. Euro an förderfähigen Gesamtkosten durch Bewilligungen gebunden. Insgesamt wurden 726 Vorhaben ausgewählt. Die Bewilligungsquote liegt Ende 2017 bei 43 % und die von den Zuwendungsempfängern geltend gemachten förderfähigen Ausgaben betragen 7 %.

4.4 Beiträge nach Interventionskategorien

Auf Basis der Daten der Länder werden nachfolgend die bewilligten Mittel nach **Interventionsbereichen und Finanzierungsformen** darstellt.

4.4.1 Interventionsbereiche

Bis Ende des Jahres 2017 sind von den Ländern Mittel in insgesamt 59 unterschiedlichen Interventionsbereichen bewilligt worden.¹⁵⁶ In den Interventionsbereichen „Allgemeine produktive Investitionen in kleine und mittlere Unternehmen („KMU““ (001), „Technologietransfer und Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Unternehmen, vor allem zugunsten von KMU“ (062) und „Forschungs- und Innovationsinfrastruktur (öffentlich)“ (058) sind bisher die meisten Mittel bewilligt (vgl. Abbildung 37). Die 13 Interventionsbereiche, in denen zum 31.12.2017 jeweils über 200 Mio. Euro bewilligt wurden, vereinen 80 % der bisher bewilligten EFRE-Mittel der Länder.

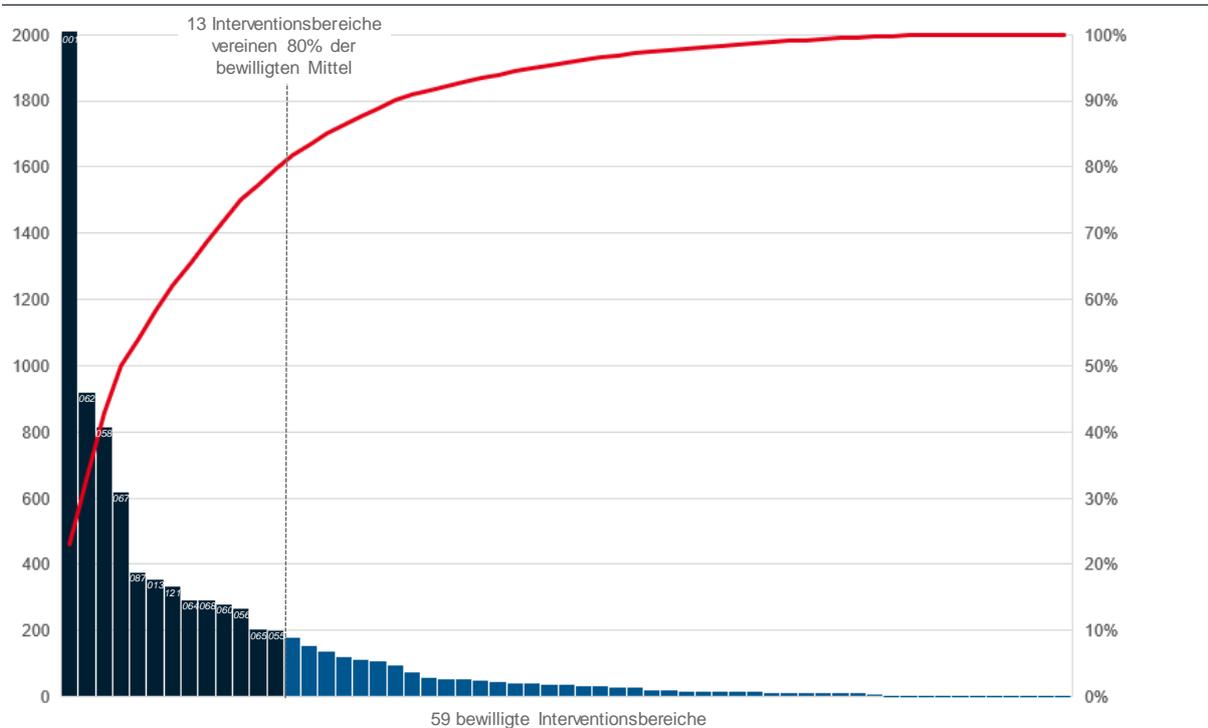
¹⁵⁶ Die Durchführungsverordnung für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds unterscheidet 123 einzelne Interventionsbereiche. Für die Auswertung wurden die für den EFRE relevanten Codes 001-101 (EFRE) und 121-123 (Technische Hilfe) betrachtet (Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 Der Kommission vom 7. März 2014).

Abbildung 37: Interventionsbereiche nach bewilligten Mitteln (Auswahl >200 Mio. Euro)

Interventionsbereich	Mio. Euro	Anzahl
Allgemeine produktive Investitionen in kleine und mittlere Unternehmen („KMU“) (001)	2.031	5.996
Technologietransfer und Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Unternehmen, vor allem zugunsten von KMU (062)	921	1.984
Forschungs- und Innovationsinfrastruktur (öffentlich) (058)	817	445
Entwicklung von KMU, Förderung von Unternehmertum und Gründerzentren (einschließlich der Unterstützung von Spin-offs und Spin-outs) (067)	618	3.238
Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Verhinderung des Klimawandels, Bewältigung klimabezogener Risiken, einschließlich Sensibilisierungsmaßnahmen sowie Katastrophenschutz- und Katastrophenmanagementsystemen und -infrastrukturen (087)	379	235
Energieeffiziente Renovierung öffentlicher Infrastrukturen, Demonstrationsprojekte und Begleitmaßnahmen (013)	356	743
Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle (121)	336	413
Forschungs- und Innovationsprozesse in KMU (einschließlich Gutscheinprogrammen, Innovationen in den Bereichen Verfahren, Design und Dienstleistung sowie sozialer Innovationen) (064)	294	1.068
Energieeffizienz- und Demonstrationsprojekte in KMU und Begleitmaßnahmen (068)	293	908
Forschungs- und Innovationstätigkeiten in öffentlichen Forschungseinrichtungen und Kompetenzzentren einschließlich Vernetzung (060)	281	347
Unmittelbar mit Forschungs- und Innovationsaktivitäten verbundene Investitionen in Infrastruktur, Kapazitäten und Ausrüstung von KMU (056)	270	522
Forschungs- und Innovationsinfrastruktur, Prozesse, Technologietransfer und Zusammenarbeit in Unternehmen mit Schwerpunkt auf der CO ₂ -armen Wirtschaft und der Verstärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel (065)	205	300
Sonstige soziale Infrastruktur, die zur regionalen und lokalen Entwicklung beiträgt (055)	203	263

Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von SFC.

Abbildung 38: Interventionsbereiche nach bewilligten Mitteln in Mio. Euro und Anteil in %



Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von SFC.

Für Klimaschutzziele¹⁵⁷ sind im EFRE laut Fortschrittsbericht 2017 insgesamt 2,96 Mrd. Euro indikativ vorgesehen.¹⁵⁸ Während Ende 2016 ca. 16 % der Mittel für Klimaschutzziele bewilligt waren (484 Mio. Euro), waren es zum Stand 31. Dezember 2017 bereits 55 % (1,63 Mrd. Euro). Ende 2017 wurden damit 18,6% der gesamten bisher bewilligten Mittel für Klimaschutzziele bewilligt. Die Top 10 Interventionsbereiche, die zu den Klimaschutzzielen betragen, sind in Abbildung 39 dargestellt.

¹⁵⁷ Basis sind die Koeffizienten für die Berechnung der Unterstützung der Klimaschutzziele je Interventionsbereich laut Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014.

¹⁵⁸ Siehe Strategischer Fortschrittsbericht 2017 zur Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020, S. 26.

Abbildung 39: Bewilligte Mittel für Klimaschutzziele nach Interventionsbereich (Top 10)

Interventionsbereich	Gesamte bewilligte Mittel in Mio. Euro	Klimakoeffizient
Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Verhinderung des Klimawandels, Bewältigung klimabezogener Risiken (z. B. Erosion, Brände, Überschwemmungen, Stürme und Dürren), einschließlich Sensibilisierungsmaßnahmen sowie Katastrophenschutz- und Katastrophenmanagementsystemen und -infrastrukturen (087)	379	100
Energieeffiziente Renovierung öffentlicher Infrastrukturen, Demonstrationsprojekte und Begleitmaßnahmen (013)	356	100
Energieeffizienz- und Demonstrationsprojekte in KMU und Begleitmaßnahmen (068)	293	100
Forschungs- und Innovationsinfrastruktur, Prozesse, Technologietransfer und Zusammenarbeit in Unternehmen mit Schwerpunkt auf der CO ₂ -armen Wirtschaft und der Verstärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel (065)	205	100
Umweltmaßnahmen zur Verringerung und/oder Vermeidung von Treibhausgasemissionen (einschließlich Behandlung und Speicherung von Methan und Kompostierung) (023)	124	100
Schutz und Verbesserung der biologischen Vielfalt, des Naturschutzes und grüner Infrastrukturen (085)	96	40
Unterstützung umweltfreundlicher Produktionsverfahren und der Ressourceneffizienz in KMU (069)	61	40
Umweltfreundlichkeit und Förderung der Nahverkehrsinfrastruktur (einschließlich Ausrüstung und Fahrzeugen) (043)	55	40
Hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung und Fernwärme (016)	54	100
Sonstige erneuerbare Energien (einschließlich Wasserkraft, Erdwärme und Meeresenergie) und Integration erneuerbarer Energien (einschließlich Infrastrukturen zur Speicherung, für „Power to Gas“ und zur Wasserstoffherzeugung mittels erneuerbarer Energien) (012)	37	100

Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von SFC.

4.4.2 Finanzierungsformen

Von den bis Ende 2017 bewilligten Mitteln der Länder (8,80 Mrd. Euro) wird mit 84% der Großteil als **nicht-rückzahlbare Finanzhilfe** gewährt (7,43 Mrd. Euro). Zum aktuellen Zeitpunkt sind ca. 16% der Mittel in **Finanzinstrumenten** gebunden (1,36 Mrd. Euro). Diese umfassen Darlehen oder Gleichwertiges sowie Risikokapital, Beteiligungskapital oder Gleichwertiges. Die Unterstützung durch Finanzinstrumente als Finanzierungsform existiert in der Mehrzahl der Länder. 13 Länder verfügen über Finanzinstrumente im Bereich Risikokapital, Beteiligungskapital oder Gleichwertiges. 8 Länder haben bereits Finanzinstrumente im Bereich Darlehen oder Gleichwertiges bewilligt. Abbildung 40 zeigt die Verteilung der Finanzierungsformen über die Bundesländer. Berlin, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben absolut betrachtet die meisten Mittel in Finanzinstrumenten bewilligt. Preisgelder sind bisher nur im Land Berlin vorgesehen.

Abbildung 40: Bewilligte Mittel nach Finanzierungsform

Land	Nicht rückzahlbare Finanzhilfe		Darlehen oder Gleichwertiges		Risikokapital, Beteiligungskapital oder Gleichwertiges		Preisgelder	
	Mio. Euro	Anzahl	Mio. Euro	Anzahl	Mio. Euro	Anzahl	Mio. Euro	Anzahl
BW	371	170	0	0	0	0	0	0
BY	790	354	0	0	70	4	0	0
BE	496	1.454	224	142	100	2	0,12	2
BB	253	760	71	56	70	1	0	0
HB	57	60	40	7	6	1	0	0
HH	46	35	0	0	12	1	0	0
HE	82	137	0	0	33	3	0	0
MV	950	1.834	10	1	22	2	0	0
NI	829	808	16	2	14	2	0	0
NW	1.013	4.238	0	0	0	0	0	0
RP	160	195	0	0	30	1	0	0
SL	47	117	0	0	0	0	0	0
SN	1.062	7.122	117	4	55	2	0	0
ST	496	1.577	142	2	66	1	0	0
SH	167	264	0	0	56	2	0	0
TH	615	2.784	150	2	56	2	0	0
Gesamt	7.432	21.909	771	216	592	24	0,12	2

Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von SFC.

Welche konkreten Finanzinstrumente Anwendung finden, zeigt die folgende Übersicht. Angegeben sind die geplanten Fondsmittel (vgl. Tabelle 17).

Tabelle 17: Übersicht der EFRE-Finanzinstrumente der Bundesländer in der Förderperiode 2014-2020

Bundesland	Themenfeld	Art der verwendeten Finanzinstrumente	Gesamt-volumen (alle Finanzinstrumente in Millionen Euro)	EFRE-Mittel (in Millionen Euro)	EFRE-Anteil (in %)
Bayern	FuEul in Unternehmen, technologieorientierte Existenzgründungen	Offene und Stille Beteiligungen, Nachrangdarlehen	55	27,5	50
Berlin	technologieorientierte Existenzgründungen, FuEul in Unternehmen, Energieeffizienz und CO ₂ -Reduktion	Offene und Stille Beteiligungen, Gesellschafterdarlehen, Nachrangdarlehen	164,5	82,3	50
Brandenburg	technologieorientierte Existenzgründungen, FuEul in Unternehmen	Nachrangdarlehen, Beteiligung, Kreditbürgschaft, Zuschuss	170	136	80
Bremen	FuEul in Unternehmen, technologieorientierte Existenzgründungen, Energieeffizienz und CO ₂ -Reduktion	Darlehen, Offene Beteiligung sowie ergänzende Nachrangdarlehen	40	20	50
Hamburg	FuEul in Unternehmen	Darlehen, Offene Beteiligungen	12	6	50
Hessen	FuEul in Unternehmen	Beteiligungen	33,5	16,8	50
Mecklenburg-Vorpommern	FuEul in Unternehmen, technologieorientierte Existenzgründungen	Offene und Stille Beteiligungen, Wandeldarlehen	19,4	15,5	80
Niedersachsen	FuEul in Unternehmen, technologieorientierte Existenzgründungen	Offene und Stille Beteiligungen	92	46	50
Nordrhein-Westfalen	Stadtentwicklung	Darlehen	-	-	-
Rheinland-Pfalz	FuEul in Unternehmen	Offene und Stille Beteiligungen	30	15	50
Sachsen	FuEul in Unternehmen	Offene und Stille Beteiligungen, Darlehen	-	80,7	-
Sachsen-Anhalt	FuEul in Unternehmen, technologieorientierte Existenzgründungen	Offene und Stille Beteiligungen, technologieorientierte Existenzgründungen	162,5	105	58
Schleswig-Holstein	technologieorientierte Existenzgründungen	Offene und Stille Beteiligungen	56	28	50
Thüringen	technologieorientierte Existenzgründungen	Offene und Stille Beteiligungen, Darlehen	56,3	45	80

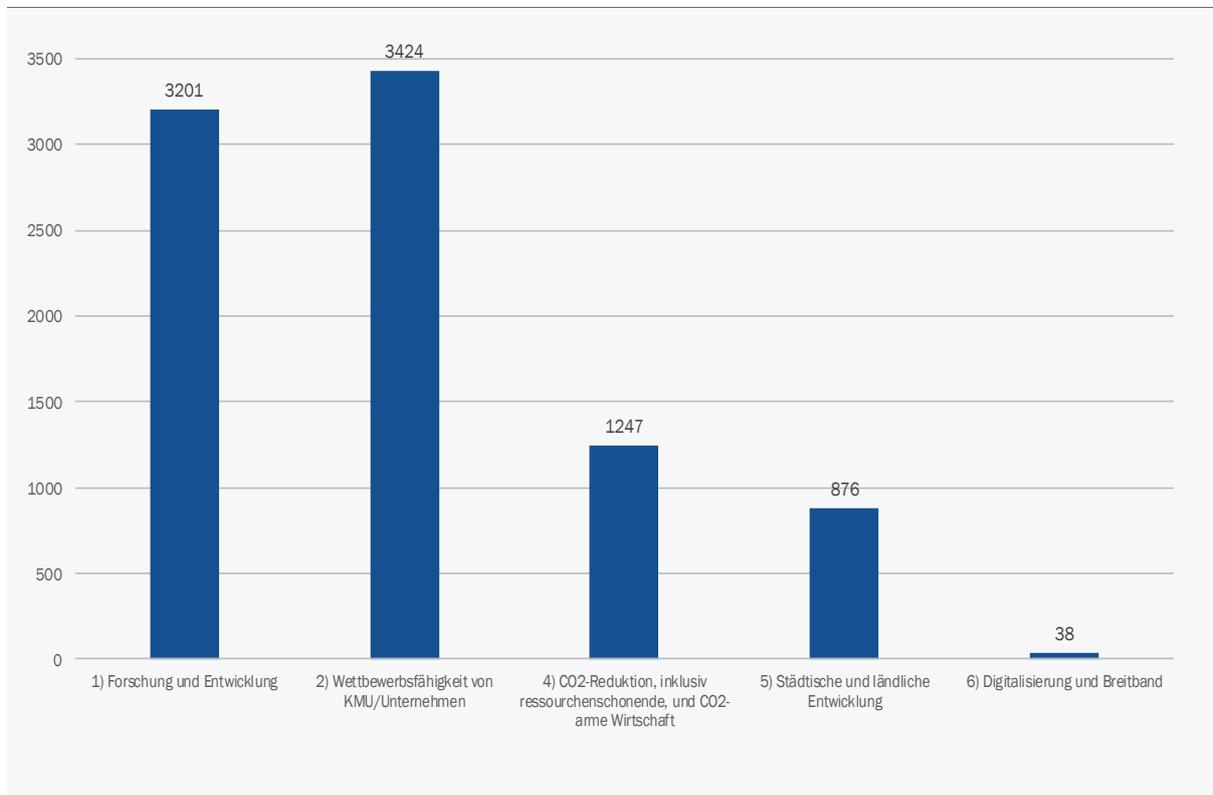
Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Ramboll (2017), Begleitende Bewertung des EFRE-Programms Baden-Württemberg 2014-2020, Studie zum Einsatz von Finanzinstrumenten. *Baden-Württemberg und das Saarland haben in der Förderperiode 2014-2020 keine Finanzinstrumente eingesetzt.

4.5 Thematische Schwerpunkte der EFRE-Förderung in den ausgewählten Vertiefungsthemen

Zielsetzung dieses Teilkapitels ist es, die **aktuellen Erkenntnisse zu finanziellen Schwerpunkten der EFRE-Förderung 2014-2020** in Deutschland, differenziert nach den **sechs ausgewählten Vertiefungsthemen**, zusammenzufassen. Insgesamt wurden zum Stichtag 31.12.2017 für die Vertiefungsthemen 8,786 Mrd. Euro an bewilligten Mitteln eingesetzt. Wie aus der nachfolgenden Abbildung hervorgeht, zeichnen sich bereits in den förderfähigen Gesamtausgaben **deutliche Schwerpunkte in den analysierten Vertiefungsthemen** dieser Studie ab. In Deutschland liegen die Schwerpunkte in den Vertiefungsthemen **FuEul** und **Wettbewerbsfähigkeit von KMU**, auf die jeweils über drei Milliarden Euro an bewilligten Mitteln eingezahlt werden. Für das Vertiefungsthema **CO₂-Reduktion** wurden gut 1,2 Mrd. Euro und für die **städtische und ländliche Entwicklung** knapp 900 Mio. Euro eingesetzt. Mit nur 38 Millionen Euro liegt die **Förderung der Digitalisierung (inkl. Breitband)** weit hinter den anderen Vertiefungsthemen zurück. Abbildung 41 veranschaulicht die förderfähige Gesamtkosten der für eine Unterstützung ausgewählten Vorhaben.

Auf der Ebene der Bundesländer liegen die Schwerpunkte zwar ebenfalls überwiegend in den Vertiefungsthemen „**FuEul**“ sowie „**Wettbewerbsfähigkeit von KMU**“, allerdings können auch regionale Besonderheiten festgestellt werden. Die **Länder Baden-Württemberg, NRW, Sachsen** und Hamburg konzentrieren die vorhandenen Mittel überproportional auf das Thema „FuEul“. Beiträge zum Thema „Wettbewerbsfähigkeit von KMU“ werden insbesondere von **Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen** geleistet. Das Vertiefungsthema „CO₂-Reduktion, Ressourcenschonende und CO₂-arme Wirtschaft“ ist im **Saarland und Hamburg** überproportional gewichtet und wird in absoluten Zahlen vor allem von **Berlin, Niedersachsen und Sachsen** mit jeweils über 100 Mio. Euro adressiert. Das Vertiefungsthema „Städtische und ländliche Entwicklung“ hat ein besonders hohes relatives Gewicht in **Mecklenburg-Vorpommern und Berlin**. Das Thema „Förderung der Digitalisierung (inkl. Breitband)“ ist bis zum Stichtag nur in drei Bundesländern mit bewilligten Mitteln hinterlegt. Die entsprechenden Interventionsbereiche werden lediglich von **Sachsen, Thüringen und Berlin** belegt.

Abbildung 41: Förderfähige Gesamtkosten der für eine Unterstützung ausgewählten Vorhaben – Bewilligte Mittel nach den Vertiefungsthemen der Studie* (in Millionen Euro, inklusive Doppelzählungen)¹⁵⁹



Quelle: Prognos AG (2018), auf Basis von SFC.

4.6 Einfluss des EFRE auf regionale Strategien der Länder

Neben der finanziellen, materiellen und gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der EU-Strukturpolitik und insbesondere des EFRE in Deutschland (vgl. Kap. 3) lohnt ein Blick auf die Rolle des EFRE bei der Ausgestaltung der Förderpolitik der Länder. Diese lässt sich abbilden, indem die Zahl der Länderprogramme insgesamt im Verhältnis zu den durch EFRE unterstützen Programmen in zentralen Themenfeldern betrachtet wird. Hierdurch wird die **strukturelle und strukturierende Wirkung des EFRE auf die Förderpolitik der Länder** sichtbar.¹⁶⁰ Im Folgenden wird für das thematische Ziel „Forschung, technologische Entwicklung und Innovation“ gezeigt, dass **durch den EFRE eine stärkere Innovationsorientierung in den regionalpolitischen Strategien der Länder** im Vergleich der Förderperiode 2007-2013 mit 2014-2020 zu beobachten ist. Die Finanzmittelallokation nahm diesbezüglich zu (vgl. Kap. 3) und gleichzeitig gab die mit der EFRE-Förderung einhergehende Ex-ante-Konditionalität „Forschungs- und Innovationsstrategien für intelligente Spezialisierung“ (**RIS3**) **einen starken Impuls für die Modernisierung der Länderinnovationspolitiken.**

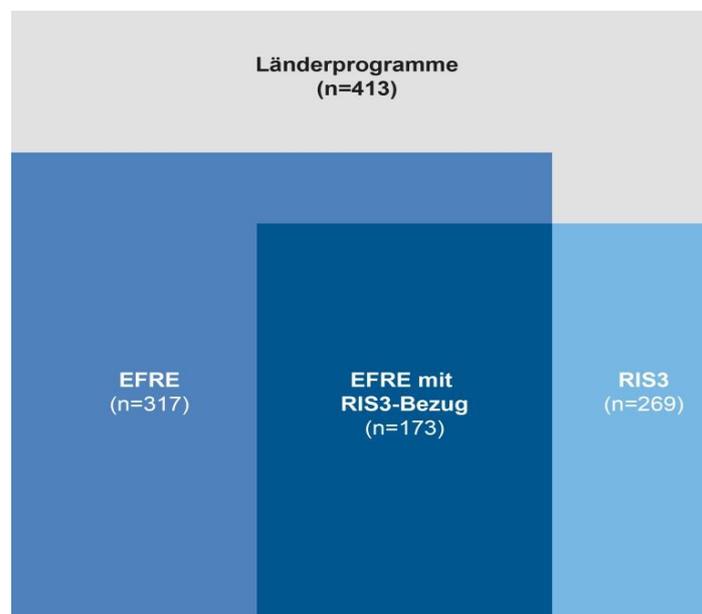
¹⁵⁹ Auswertung der Interventionsbereiche nach Vertiefungsthemen der Studie (bewilligte Mittel insgesamt zum Stichtag 31.12.2017: 8.796 Millionen Euro).

¹⁶⁰ Ein belastbarer Vergleich der durch die unterschiedlichen Förderprogramme der Länder umgesetzten Fördermittel und eine Einordnung der finanziellen Beiträge des EFRE relativ zur sonstigen Projektförderung ist aufgrund unzureichender Datenlage nicht möglich. Vgl. hierzu Rammer, Schmitz (2017): Fortentwicklung der EFI-Indikatorik, S. 67 sowie BMBF (2018): Bundesbericht Forschung und Innovation 2018, Datenband Tabelle 17 (S. 86).

Wie die Interviews mit den Verwaltungsbehörden (s. Kap. 0) zeigen, gilt dies zwar nicht für alle Länder gleichermaßen, aber in Ländern mit schwachen Haushalten besonders.

Im Zeitraum 2014-2017 wurden **insgesamt 413 Länderprogramme** identifiziert (siehe Abbildung 42).¹⁶¹ 317 Fördermaßnahmen werden in den verschiedenen EFRE-Prioritätsachsen in den 16 Bundesländern umgesetzt. 269 Förderprogramme der Länder können sachlich den regionalen Innovationsstrategien (RIS3) zur Förderung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation zugeordnet werden.¹⁶² **Knapp zwei Drittel (n=173 oder 64%) aller Länderprogramme werden in diesem Förderbereich durch den EFRE mitfinanziert.** Weitere 144 Richtlinien werden durch andere Mittel der Länder finanziert (siehe Abbildung 42) und verdeutlichen die zentrale Rolle des EFRE für die Ausgestaltung bzw. Umsetzung der Innovationspolitik der Länder. 55 % der EFRE-Programme (173) lassen sich den RIS3-Strategien der Länder zuordnen.

Abbildung 42: Grundgesamtheit der Fördermaßnahmen der Länder 2014-2017 sowie EFRE-finanzierte und RIS3-bezogene Programme



Quelle: DLR Projektträger (2018).

In 12 von 16 Ländern (75 %) wird ein wesentlicher Teil (d.h. mehr als die Hälfte) der Innovationsstrategien über EFRE-kofinanzierte Programme umgesetzt. Berlin gestaltet die Innovationsförderung sogar ausschließlich mit dem EFRE aus, in NRW sind 91 % der Förderrichtlinien EFRE-finanziert. Der **EFRE ist damit ein in der Breite wirkendes Politikinstrument der Länder zur Umsetzung der Innovationsförderung mit struktureller Wirkung in Deutschland.** Bayern bildet hier eine Ausnahme; das Land setzt seine RIS3 im Wesentlichen durch eigene Länderprogramme um. Hier unterstützt der EFRE lediglich 9 % der Innovationsfördermaßnahmen des Landes. Jedoch hat die EU-Strukturförderung auch in den Ländern, in denen der EFRE finanziell (etwa Baden-Württemberg) oder hinsichtlich der Anzahl der ko-finanzierten Fördermaßnahmen (Bayern) nur von marginaler Bedeutung ist, signifikante strategische Wirkungen entfaltet. Die qualitative Bedeutung der EFRE-Förderung in Baden-Württemberg kann beispielsweise darin gesehen werden, dass

¹⁶¹ Eingeschlossen sind Programme, die seit 1997 laufen und im Zeitraum 2014-2017 fortgeschrieben wurden.

¹⁶² Die Zuordnung wurde auf Basis expliziter Bezüge zu den jeweiligen RIS3 der Bundesländer sowie der thematischen Passfähigkeit der Förderrichtlinien mit den Prioritäten der RIS3 der Bundesländer vorgenommen und vom Autor entsprechend kodiert.

über den Regionalwettbewerb RegioWIN ein flächendeckender Prozess einer regionalen Innovationsstrategie in Gang gesetzt werden konnte, den es in dieser Form bisher nicht gab.

Die **Fachprogramm**atik des Bundes im Bereich Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation ist in der Gesamtschau **komplementär zu den Länderprogrammen**¹⁶³; die Bundesprogramme zahlen in der Mehrheit der Bundesländer inhaltlich auf die Innovationsstrategien ein. In Nordrhein-Westfalen ist mit 17 sachlich eng mit der EFRE-Förderung verbundenen Bundesprogrammen die größte Schnittmenge vorhanden. Hierzu dürfte die durch den EFRE ausgestaltete Leitmarktpolitik des Landes beitragen, die mit der Hightech-Strategie der Bundesregierung (formal die RIS3 auf Bundesebene) hohe Kohärenz aufweist. Die **Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)** spielt gegenüber dem EFRE eine untergeordnete Rolle bei der Umsetzung der RIS3 (vgl. hierzu auch Kap. 3 zur Betrachtung der Strukturpolitik in gesamtwirtschaftlicher Perspektive). Lediglich 32 Länderprogramme werden durch GRW-Mittel kofinanziert. Dies entspricht knapp 8 % der Grundgesamtheit der betrachteten Programme.

Tabelle 18: Anzahl der Fördermaßnahmen der Länder im Geltungsbereich der Innovationsstrategien (RIS3)^a

Bundesland	RIS3 Gesamt	EFRE 2014-2020	Anteil EFRE 2014-2020 an RIS3 (%) ^b	Sonstige Ländermaßnahmen	RIS3-bezogene komplementäre Förderangebote des Bundes ^c
Baden-Württemberg	35	14	40%	21	7
Bayern	22	2	9%	20	8
Berlin	12	12	100%	0	0
Brandenburg	9	7	78%	2	0
Bremen	14	10	71%	4	7
Hamburg	11	8	73%	3	1
Hessen	31	21	68%	10	6
Mecklenburg-Vorpommern	15	9	60%	6	0
Niedersachsen	15	13	87%	2	1
Nordrhein-Westfalen	34	31	91%	3	17
Rheinland-Pfalz	11	9	82%	2	0
Saarland	6	4	67%	2	0
Sachsen	21	10	48%	11	0
Sachsen-Anhalt	16	12	75%	4	2
Schleswig-Holstein	9	8	89%	1	1

¹⁶³ Vgl. Rammer, Schmitz (2017): Fortentwicklung der EFI-Indikatorik, S. 56ff.

Thüringen	8	3	38%	5	0
Gesamt	269	173	64%	96	50

^a Grundgesamtheit aus allen Fördermaßnahmen, die sachlich den RIS3-Strategien im Sinne der Förderung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation zugeordnet werden können (N=269). Datenstand 31.12.2017. Hinweis: Die einzelnen Fördermaßnahmen wurden entsprechend der Themen in den RIS3-Strategien der Bundesländer aus den Jahren 2013 und 2014 kodiert. Die Fördermaßnahmen im Richtlinien text referenzieren auf die RIS3-Strategien. Darüber hinaus sind in den RIS3-Strategien selbst Fördermaßnahmen benannt. Da die Innovationsstrategien der Länder fortgeschrieben werden und die in den OP genannten Fördermaßnahmen (zum Zeitpunkt der Genehmigung) durch mehrere Förderrichtlinien umgesetzt werden können, können die Werte von den Angaben in den OP abweichen.

^b Die angegebenen Anteile beziehen sich auf die Zahl der Fördermaßnahmen, nicht auf das aus dem EFRE eingesetzte Mittelvolumen. Beide Werte können sich wesentlich unterscheiden.

^c Technologische Fachprogramme ohne technologieoffene Förderung.

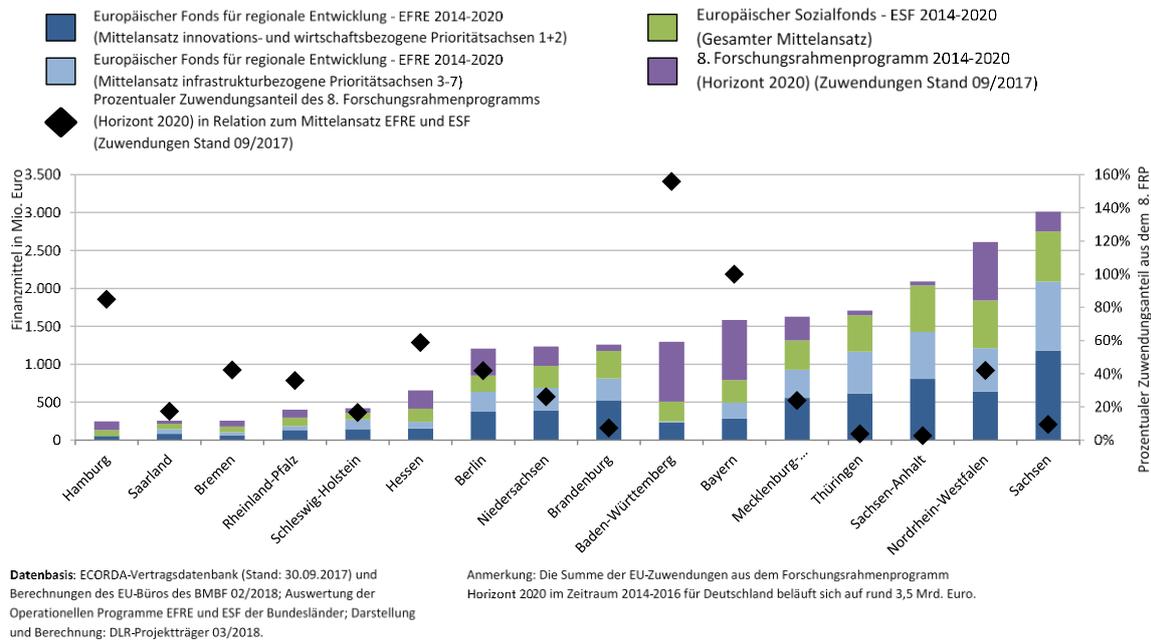
Quelle: DLR Projektträger, eigene Erhebung (2018).

Die **Bedeutung der europäischen Forschungs- und Innovationsförderung durch Horizont 2020** – in Ergänzung zu nationalen und regionalen, einschließlich EFRE-Fördermitteln – ist in den deutschen Ländern sehr unterschiedlich. Bei der Beteiligung an Horizont 2020 spielen **strukturelle Rahmenbedingungen** eine wesentliche Rolle, wie etwa die generelle Bedeutung der staatlichen Ful-Finanzierung und der Grad der Wissensintensität der Wirtschaft der Bundesländer.¹⁶⁴ In den ostdeutschen Flächenländern (bis auf Mecklenburg-Vorpommern), im Saarland und in Schleswig-Holstein haben Mittel aus Horizont 2020 einen relativ geringen Anteil am Instrumentenmix der Innovationsförderung (vgl. Abbildung 43). In Ostdeutschland wird dies teilweise kompensiert durch den EFRE, der hier ein zentrales Instrument der Stärkung von Innovation und Wettbewerbsfähigkeit ist. Demgegenüber hat **Horizont 2020 in solchen Bundesländern eine hohe Bedeutung, in denen relativ wenig EFRE-Mittel zur Verfügung stehen und die gleichzeitig innovativstark** sind. Dies betrifft vor allem die westdeutschen Flächenländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. Im größten Flächenland Nordrhein-Westfalen sind die Anteile des EFRE und von Horizont 2020 nahezu ausgeglichen, wobei die Bedeutung der europäischen Forschungs- und Innovationsprogramme gegenüber dem EFRE zunimmt.¹⁶⁵

¹⁶⁴ EFI Gutachten (2018), S. 99, sowie Europäische Kommission (2017): Regionaler Innovationsanzeiger, S. 43.

¹⁶⁵ Die für NRW projizierte Projektförderung aus Horizont 2020 bis zum Ende der Förderperiode beträgt ca. 1,8 Mrd. Euro und damit erstmals mehr als die Gesamtheit der EFRE-Mittel des Landes.

Abbildung 43: Fördermittel der Europäischen Union (EFRE, ESF und Horizont 2020) im Vergleich der Bundesländer

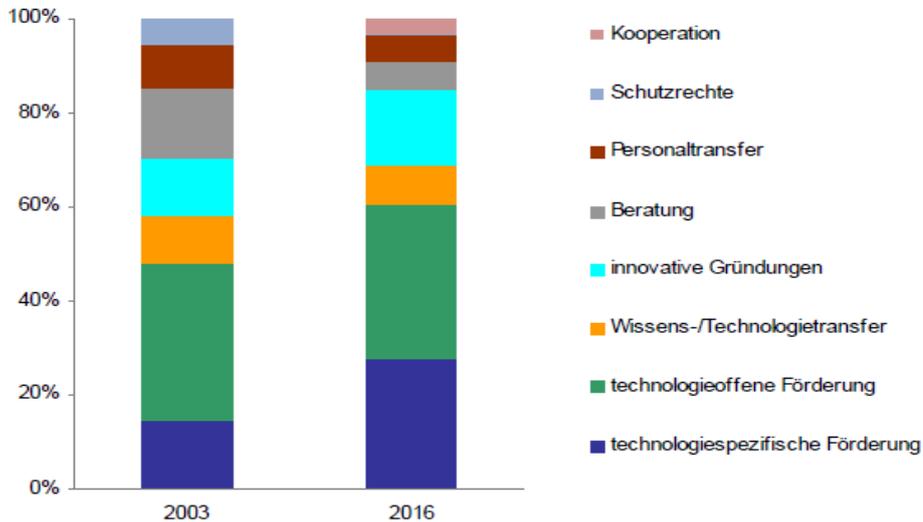


Quelle: DLR Projektträger (2018).

Sofern der EFRE künftig aufgrund absinkender Mittelansätze in Deutschland an Bedeutung verliert (vgl. Kap. 6.2), dürften strukturschwächere und weniger wettbewerbsfähige Regionen kaum in der Lage sein, die Verluste durch die Einwerbung von zentral verwalteten und wettbewerblich vergebenen europäischen Mitteln zu kompensieren. Selbst wenn dies gelänge, stünden weniger Mittel für eine territoriale, d.h. auf regionale Bedingungen zugeschnittene, Innovationspolitik zur Verfügung, die in Ergänzung zu Horizont 2020 als wettbewerbsorientiertes Instrument der globalen Exzellenzförderung wirken kann. Die Folge einer fortschreitenden **Zentralisierung der europäischen Forschungs- und Innovationsförderung** wäre eine räumliche Konzentration der europäischen Fördermittel auf die wettbewerbsfähigsten Gebiete der EU und auch in Deutschland. Dies wäre aufgrund der zu erwartenden räumlichen Verteilung der Mittel für Deutschland positiv und negativ zugleich.

Für eine qualitative Einordnung des EFRE in die Förderpolitik der Länder spielt die **inhaltliche Ausrichtung der Fördermaßnahmen** eine zentrale Rolle. Die technologie- und sektorspezifische Förderung umfasst 28% aller Fördermaßnahmen der Länder (vgl. Abbildung 44), im Unterschied zur Bundesförderung, bei der diese mit 46 % den größten Teil ausmacht. Das Angebot der technologieoffenen Förderung von FuE- und Innovationsprojekten ist mit knapp 33 % anteilig merklich höher. Einen dritten Schwerpunkt stellen Maßnahmen im Bereich innovative Gründungen dar. Hier hat fast jedes Bundesland Angebote für Wagniskapital, die Förderung von Gründerzentren und Ausgründungen aus der Wissenschaft im Angebot.

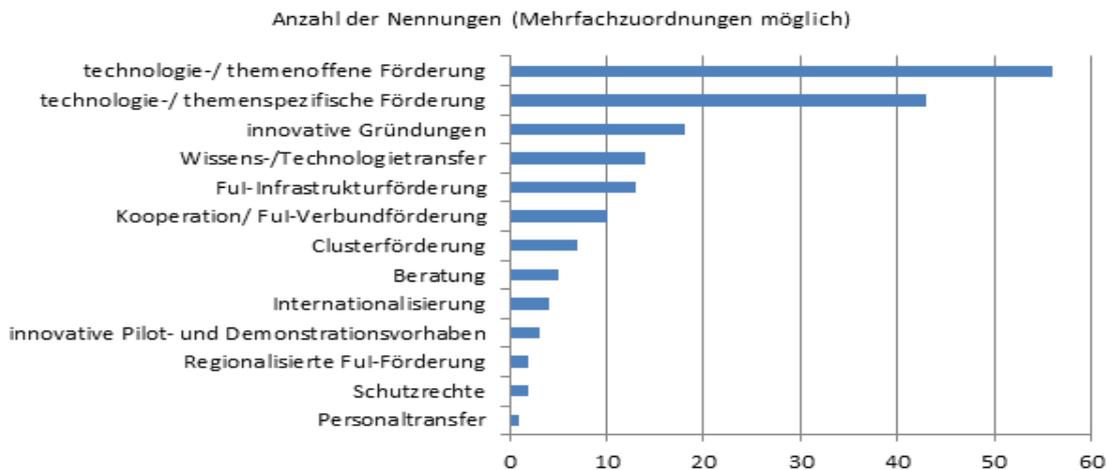
Abbildung 44: Inhaltliche Ausrichtung der Fördermaßnahmen der Länder im Bereich Forschung und Innovation 2003 und 2016



Quelle: Rammer, Schmitz (2017): Fortentwicklung der EFI-Indikatorik, S.67, basierend auf Förderdatenbank des Bundes.

Diese inhaltliche Ausrichtung der Länderprogramme deckt sich im Wesentlichen mit der im EFRE. Abbildung 44 zeigt die eingesetzten Förderinstrumente der Länder beim EFRE im Geltungsbereich der RIS3-Strategien. Abbildung 45 enthält die Übersicht derselben Kategorien.

Abbildung 45: Übersicht der eingesetzten Förderinstrumente der Länder beim EFRE im Geltungsbereich der RIS3-Strategien (absolut)



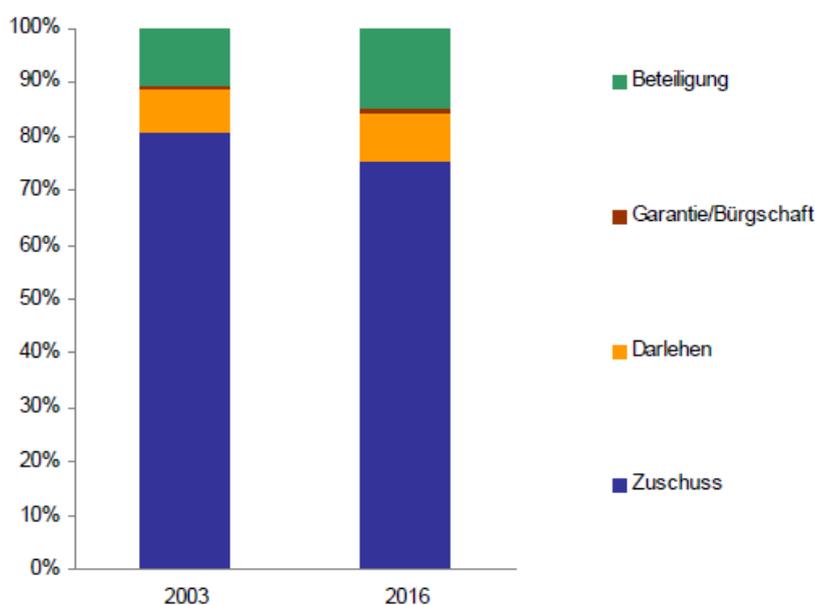
Quelle: DLR Projektträger (2018), Kodierung auf Basis eigener Erhebung. Datenstand 31.12.2017, (n = 371).

Auch im EFRE dominiert die themen- und technologieoffene Forschungs- und Innovationsförderung. Vor dem Hintergrund der Mehrfachzuordnungen im Rahmen der Kategorisierung der

Förderinstrumente sind im Rahmen der Clusterförderung häufig technologie- und themenspezifische Maßnahmen vorhanden. Die Gründungsförderung ist hingegen vorwiegend technologieoffen und wird häufiger über Finanzinstrumente umgesetzt.

Hinsichtlich der **Art der Förderung** ist festzustellen, dass die Zahl der Förderrichtlinien, die über Zuschüsse umgesetzt werden, deutlich dominiert. Mit 86 % im Geltungsbereich der RIS3 liegt der **Anteil der Zuschüsse signifikant höher** als über alle Fördermaßnahmen der Länder hinweg betrachtet (ca. 75 %). Auch beim EFRE in allen Prioritätsachsen liegt der Anteil der Zuschussförderung ähnlich hoch bei 83%. Entsprechend haben **Finanzinstrumente (Darlehen, Garantien und Beteiligungen) eine geringere Bedeutung im EFRE** (vgl. hierzu auch Kap. 3.3.3 und 4.4.2). Bezogen auf alle EFRE-finanzierten Maßnahmen liegt ihr Anteil bei knapp 16 %, bezogen auf alle RIS3-Maßnahmen bei knapp 13 % und in den RIS3-bezogenen EFRE-Maßnahmen lediglich bei knapp 10 %. Demgegenüber wird über alle Länderprogramme hinweg ca. ein Viertel der Maßnahmen über Finanzinstrumente umgesetzt (vgl. Abbildung 46).

Abbildung 46: Art der Förderung in den Fördermaßnahmen der Länder im Bereich Forschung und Innovation 2003 und 2016



Quelle: Rammer, Schmitz (2017): Fortentwicklung der EFI-Indikatorik, S.68, basierend auf Förderdatenbank des Bundes (versch. Jgg.).

Die geringe Bedeutung innovativer Finanzinstrumente in den auf die RIS3 bezogenen EFRE-Programmen ist ein Hinweis darauf, dass **im EFRE eher risikoreichere Maßnahmen mit mittleren Technologiereifegraden (TRL¹⁶⁶)** enthalten sind, für die aufgrund der relativ geringen Marktnähe der Entwicklungen eine **Förderung durch Zuschüsse geeignet** ist. Förderpolitisch ist zudem ableitbar, dass die Gesamtheit der Länderprogramme bereits vermehrt Finanzinstrumente einsetzen, wie Abbildung 46 zeigt, so dass diesbezüglich ein gewisser Sättigungsgrad in der Förderlandschaft erreicht ist und **durch den EFRE lediglich gezielt Marktlücken geschlossen werden**. Beispiele in einigen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen bestätigen dies. Wie die empirischen

166 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine europäische Strategie für Schlüsseltechnologien - Eine Brücke zu Wachstum und Beschäftigung, COM(2012) 341 final (26.6.2012).

Erkenntnisse aus den durchgeführten Interviews deutlich machen, kommt hinzu, dass der Einsatz von **Finanzinstrumenten im EFRE an relativ hohe Hürden und Vorbedingungen** geknüpft ist. Diese sind besonders bei der ex-ante-Begründung der Interventionslogik hinsichtlich Marktlücken, insbesondere im Vergleich zu den auf europäischer Ebene vorhandenen Instrumenten der Europäischen Investitionsbank (EIB) und des Europäischen Investitionsfonds (EIF) zu suchen (vgl. dazu auch 5.1.3 und 5.2.1). Die Ungleichbehandlung der durch EU-Mittel finanzierten Finanzinstrumente kann die Attraktivität der Angebote auf Länderebene schmälern und trotz der im Allgemeinen guten Nachfrage nach diesen zu „Kannibalisierungseffekten“ („crowding-out“) führen, was nicht nur die Effizienz des Mitteleinsatzes schmälert, sondern auch dem beobachtbaren Trend der Zentralisierung des EU-Haushalts Vorschub leisten könnte.

4.7 Fazit

Die mit dem EFRE in der Förderperiode 2014-2020 realisierte **Kohäsionspolitik in Deutschland fokussiert und konzentriert sich** – gemessen an den geplanten und bisher bewilligten Mitteln – **auf die Themen Innovation, Wettbewerbsfähigkeit, CO₂-Reduktion und Klimaschutz**. Andere thematische Ziele spielen eine untergeordnete Rolle. Die Bewilligungsstände lassen insgesamt erwarten, dass die Mittel in den Prioritäten „Innovation“ und „Wettbewerbsfähigkeit KMU“ vollständig eingesetzt werden. Die Bewilligungs- und Auszahlungsquote für das thematische Ziel „Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft“ ist unter den drei wichtigsten Prioritäten der Förderung in Deutschland mit deutlichem Abstand am niedrigsten. Im Vergleich der Förderperioden von 2007-2013 mit 2014-2020 ist eine **stärkere Innovationsorientierung** in den regionalpolitischen Strategien der Länder festzustellen. Der **EFRE ist mittlerweile von höchster Bedeutung für die Umsetzung der Innovationsförderung der Länder**. Für Bayern und Baden Württemberg gilt dies aufgrund der umfangreichen Innovationsförderung mit Landesmitteln mit Einschränkung. Der EFRE entwickelt somit eine **breite strukturelle Wirkung in Deutschland**. Die geringe Bedeutung innovativer Finanzinstrumente in den auf die RIS3 bezogenen EFRE-Programmen ist ein Hinweis darauf, dass im EFRE **eher risikoreichere Maßnahmen mit mittleren Technologiereifegraden** durchgeführt werden, für die aufgrund der relativ geringen Marktnähe der Entwicklungen eine Förderung durch Zuschüsse geeignet ist. Im Hinblick auf den Einsatz von **innovativen Finanzinstrumenten** scheint ein gewisser Sättigungsgrad in der Förderlandschaft erreicht zu sein; sie werden lediglich gezielt für die Schließung von Marktlücken genutzt. Bei in der kommenden Förderperiode ab 2021 absinkenden Mittelvolumina aus dem EFRE für Deutschland dürften strukturschwächere und weniger wettbewerbsfähige Regionen kaum in der Lage sein, die **Verluste** durch die Einwerbung von zentral verwalteten und wettbewerblich vergebenen europäischen Mitteln (Horizon usw.) zu kompensieren.

5 Einordnung der EU-Kohäsionspolitik in die europäische Förderlandschaft

Im Folgenden erfolgt eine **systematische Gegenüberstellung der EU-Kohäsionspolitik**, insb. des EFRE, mit den Förderbereichen Horizont 2020, COSME, EFSI und SRSP. Der Vergleich der Programmbereiche gibt Aufschluss über Möglichkeiten oder Notwendigkeiten der **Abgrenzung und Komplementarität der EU-Programme**, ihrer effektiveren **Koordinierung bzw. Harmonisierung** hinsichtlich der Interventionslogiken, der Förderbedingungen, der Verwaltungs- und Kontrollmechanismen und der Umsetzung und fließt in die Bewertung der Positionen der Reformdebatte ein (vgl. Kap. 7) Hierbei spielt der Aspekt der Stärkung des Europäischen Mehrwerts der EU-Programme eine zentrale Rolle, um die Leistungsfähigkeit des EU-Haushalts in Gänze und der EU-Strukturpolitik im Besonderen zu stärken.

5.1 Beschreibung der Förderprogramme in der aktuellen Förderperiode sowie Ausblick auf die nächste Förderperiode

In diesem Kapitel werden die einzelnen ausgewählten Programme **Horizont 2020, COSME, EFSI und SRSP** in ihren wesentlichen Merkmalen vorgestellt. Für jedes Programm wird ein Ausblick gegeben, der die Fortführung der Programme nach den derzeitigen vorliegenden Vorschlägen in der zukünftigen Förderperiode nach 2020 beschreibt. Da die Informationslage zu den einzelnen Förderbereichen noch nicht umfassend ist und heterogen ausfällt, fallen auch die Ausführungen zu den Programmbereichen uneinheitlich aus. Am Ende erfolgt ein tabellarischer vergleichender Gesamtüberblick.

5.1.1 Horizont 2020

Horizont 2020¹⁶⁷ (H2020) ist das 8. Rahmenprogramm der Europäischen Union für Forschung und Innovation. Als Förderprogramm zielt es darauf ab, **EU-weit eine wissens- und innovationsgestützte Gesellschaft** und **eine wettbewerbsfähige Wirtschaft** aufzubauen sowie gleichzeitig zu einer **nachhaltigen Entwicklung** beizutragen. Die **Laufzeit des Programms** von 2014-20 orientiert sich an der EU-Haushaltsperiode; es ist für die gesamte Laufzeit mit einem **Budget von 77 Mrd. Euro** ausgestattet und damit das weltweite größte Programm zur Förderung von Forschung und Innovation. Neben Horizont 2020 sind **die EU-Strukturfonds mit knapp 44 Mrd. Euro** EU-Mitteln die wichtigste europäische Investitionsquelle für Forschung und Innovation.¹⁶⁸ Horizont 2020 ist ein wesentliches Element zur Umsetzung des **Europäischen Forschungsraums (EFR)**, in welchem sich Wissen EU-weit frei bewegen können soll. Wie fast alle in diesem Kapitel zu vergleichenden Programmen (außer EFSI) soll H2020 zur Umsetzung der **Europa 2020 Strategie**, insb. zur Leitinitiative Innovationsunion, sowie weiterer fachpolitischen Strategien der Europäischen Union beitragen. Horizont 2020 integriert das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) und die Innovationselemente des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP). **Das Rahmenprogramm deckt somit die gesamte Innovationskette ab:** Von den ersten Ideen für die Grundlagenforschung bis hin zu bis an die Grenze des Marktes entwickelten innovativen Produkten, Dienstleistungen und Verfahren für Markt und Gesellschaft bietet Horizont 2020 auf europäischer Ebene eine Vielzahl von passenden Förder- und

¹⁶⁷ Bundesministerium für Bildung und Forschung (o. J.): Portal der Bundesregierung zu Horizont 2020 ([www. Horizont2020.de](http://www.Horizont2020.de)).

¹⁶⁸ Inkl. nationaler Kofinanzierung summieren sich die für Forschung und Innovation allokierten Mittel auf mehr als 66 Mrd. EUR, vgl. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/1>.

Unterstützungsmaßnahmen. **Schwerpunkt der Maßnahmen ist die sog. „Verbundforschung“**, bei der mindestens drei Partner aus drei verschiedenen MS ein gemeinsames Ful-Projekt durchführen. Um gezielt in die Gesellschaft wirken zu können, setzt das **Programm thematische Schwerpunkte, die in i.d.R. zwei bis dreijährigen Arbeitsprogrammen** ausgeschrieben werden:

- Säule I: Gesellschaftliche Herausforderungen als größter Schwerpunkt; die Politik benennt die drängendsten Forschungsthemen.
- Säule II: Führende Rolle der Industrie; Förderung von insbesondere industrieller FuE in sog. Schlüsseltechnologien; Themen werden in der Industrie benannt.
- Säule III: Wissenschaftsexzellenz Unterstützung und Vernetzung der besten Köpfe in Europa; Bereitstellung von Forschungsinfrastrukturen; Themen aus Politik/Gesellschaft
- weitere Ziele wie Unterstützungsmaßnahmen für Ful-schwächere Regionen oder Verankerung von Wissenschaft, Forschung und Innovation in der Gesellschaft.

Die Förderung in Horizont 2020 ist wesentlich stärker als seine Vorgängerprogramme **an Innovation und der Verwertung von Projektergebnissen ausgerichtet**. Die **Programmplanung** erfolgt themenspezifisch im Rahmen der Abstimmung der i.d.R. zweijährigen Arbeitsprogramme. Die **Mitgliedstaaten** werden im jeweiligen Programmausschuss an der Themensetzung und Abstimmung beteiligt. Eine **Stakeholder-Beteiligung** erfolgt durch öffentliche Online-Konsultationen. Die **Beratung** erfolgt in jedem Mitgliedsstaat zentral durch die von den Mitgliedstaaten eingesetzten und bei der Europäischen Kommission offiziell benannten Nationalen Kontaktstellen (National Contact Points), für die ein einheitlicher Qualitätsstandard definiert ist.

Horizont 2020 wird Horizont Europa:

Die Europäische Kommission hat im Juni 2018 ihren Vorschlag zum nächsten Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont Europa“ („Horizon Europe“) veröffentlicht. Das Nachfolgeprogramm wird voraussichtlich den Zeitraum von 2021 bis 2027 abdecken. Die Europäische Kommission sieht rund **100 Mrd. Euro**¹⁶⁹ dafür vor (inkl. EURATOM). Sie setzt in ihrem Vorschlag auf **Kontinuität zu Horizont 2020** und übernimmt viele bewährte Programmlinien und Regeln.

¹⁶⁹ Laufende Preise.

Abbildung 47: Struktur des neuen Programms Horizont Europa, nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission vom Juni 2018



Quelle: DLR Projektträger (2018).

Nach dem Vorschlag der Kommission soll sich "Horizont Europa" in **drei Säulen** gliedern:

- Offene Wissenschaft: Europäischer Forschungsrat, Marie-Sklodowska-Curie-Maßnahmen und Forschungsinfrastrukturen (Budgetvorschlag: 25,8 Mrd. Euro).
- Globale Herausforderungen und industrielle Wettbewerbsfähigkeit (Themenverbünde / Cluster und Missionen fokussiert auf globale Herausforderungen) (Budgetvorschlag: 52,7 Mrd. Euro).
- Offene Innovation: marktschaffende und hoch-risikoreiche Innovationen sowie deren schneller Transfer in marktfähige Produkte durch den Europäischen Innovationsrat (EIC) (Budgetvorschlag: 13,5 Mrd. Euro).
- Stärkung des Europäischen Forschungsraums: Sharing Excellence, Reforming and Enhancing the European R&I System (Budgetvorschlag: 2,1 Mrd. Euro).

Für **den InvestEU-Fonds** (Nachfolger von EFSI, vgl. Kap. 5.1.3) sind 3,5 % der Mittel vorgesehen, die aus den unterschiedlichen Bereichen des Programms finanziert werden sollen. Zentrales Förderinstrument bleibt die Verbundforschung, wobei sich in einigen Bereichen auch einzelne Forschende und Unternehmen um Fördermittel bewerben können.

5.1.2 COSME – Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises

COSME¹⁷⁰ ist das EU-Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für KMU und damit **das einzige ausschließlich KMU-spezifische Programm auf EU-Ebene**. Es hat eine Laufzeit von **2014 bis 2020**. Es führt die bewährten Förderinstrumente des Vorgängerprogramms CIP (Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation) fort und entwickelt sie weiter. Dabei ist es gegenüber dem CIP mit einem **Budget von 2,3 Mrd. Euro** deutlich besser ausgestattet.

Mithilfe des Programms verfolgt die Europäische Kommission das **Ziel, das Unternehmertum zu stärken** und das **Geschäftsumfeld für KMU zu verbessern**, damit sie ihr volles Potenzial unter den Bedingungen der globalen Wirtschaft entfalten können.

COSME dient zur Umsetzung der **Strategie Europa 2020 und des Small Business Acts (SBA)**¹⁷¹ und spiegelt den politischen Willen der Kommission wider, die zentrale Rolle der KMU in der Wirtschaft der EU anzuerkennen.

Mit COSME werden KMU in folgenden Bereichen unterstützt, die in den **jährlichen Arbeitsprogrammen** ausgeschrieben werden:

- Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln; mit 1,4 Mrd. Euro Schwerpunkt der Förderung; Bereitstellung von günstigem Wagniskapital und Garantien für Gründung, Expansion und Unternehmensübertragungen.
- Unterstützung der Internationalisierung und des Zugangs zu Märkten
- Schaffung eines günstigen Umfelds für die Wettbewerbsfähigkeit
- Förderung einer unternehmerischen Kultur

Die **COSME-Mittel sind von KMU über sog. Finanzintermediäre abrufbar**. Für Deutschland sind dies die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die LfA Förderbank Bayern und die Deutschen Bürgschaftsbanken. Die **Beratung ist nicht zentral organisiert**. Im Allgemeinen berät das regional aufgestellte Enterprise Europe Network (EEN) zu COSME vor Ort, in der Regel gibt die Europäische Kommission Beratungsstellen ausschreibungsspezifisch an.

Fortführung als Förderlinie im Rahmen des neuen Binnenmarktprogramms: Wettbewerbsfähigkeit und kleine und mittlere Unternehmen“ (COSME):

Die **Zwischenbewertung zu COSME** kommt zu dem Schluss, dass das Programm hochrelevant ist für das wirtschaftliche Wachstum Europas und zur Förderung von Beschäftigung und es sehr gut auf die Bedarfe der KMUs zugeschnitten ist.¹⁷² Die Instrumente des vorherigen COSME-Programms werden demnach weitergeführt, jedoch nicht mehr in einem eigenständigen Programm. Zugeordnet wird die Förderlinie „Wettbewerbsfähigkeit und kleine und mittlere Unternehmen (COSME)“ dem neuen **Programm zur Förderung des EU-Binnenmarktes**. Zwei Drittel des **leicht aufgestockten Gesamtbudgets von 3 Mrd. Euro** werden jedoch dem neuen Fonds InvestEU zugewiesen, da es sich hierbei um auf KMU zugeschnittene Finanzinstrumente handelt.

170 Europäische Kommission (o.J.). Portal der Europäischen Kommission zu COSME. http://ec.europa.eu/growth/smes/cosme_de.

171 Europäische Kommission (o.J.). Portal der Europäischen Kommission zum Small Business Act. https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act_en.

172 Europäische Kommission (2018). Programme for single market, competitiveness of enterprises, including small and medium-sized enterprises, and European statistics and repealing Regulations.

5.1.3 EFSI – Europäischer Fonds für strategische Investitionen

Der EFSI¹⁷³ ist eine **gemeinsame Initiative der EIB-Gruppe** – Europäische Investitionsbank und Europäischer Investitionsfonds – **und der Europäischen Kommission**. Er stellt Garantien aus dem EU-Haushalt zur Erstverlustabsicherung für die EIB-Gruppe bereit. Die EIB-Gruppe ist daher in der Lage, Finanzmittel für Vorhaben bereitzustellen, die mit höheren Risiken behaftet sind als die normalerweise finanzierten Projekte. Bei EFSI-geförderten Projekten handelt es sich häufig um hochinnovative Projekte kleiner Unternehmen, die noch keine Bonitätsbewertung vorweisen können, oder um kleinere Projekte, bei denen der Infrastrukturbedarf nach Sektor und geografischem Standort zusammengefasst wird (Investitionsplattform), z. B. Risikofinanzierungen mit Eigenkapitalfunktion oder Investitionsplattformen. Es werden aber auch große Infrastrukturprojekte (z.B. im sozialen Wohnungsbau oder Breitbandausstattung, Gesundheitswesen) gefördert. Ca. zwei Drittel der Leistungen sind private Investitionen.

Der Fonds wurde 2017 **anlassbezogen (Laufzeit bis 2020)** aufgelegt, um die Investitionsschwäche in der EU, hervorgerufen durch die **Finanzkrise**, zu überwinden. Der EFSI ist eine der drei Säulen des Investitionsplans für Europa (sog. „Juncker-Plan“), der die **Investitionstätigkeit in der EU wiederbeleben und strategische Projekte in der Realwirtschaft anstoßen** soll. Der EFSI ist mit einer **Garantie von 26 Mrd. Euro** aus dem EU-Haushalt und mit einem Beitrag von 7,5 Mrd. Euro aus den eigenen Mitteln der EIB ausgestattet. Mit diesen **33,5 Mrd. Euro sollen bis 2020 zusätzliche Investitionen von mindestens 500 Mrd. Euro mobilisiert werden**. Das ursprünglich erklärte Ziel, bis zum Jahr 2017 zusätzliche Investitionen in Höhe von 315 Mrd. Euro zu tätigen, wurden um 20 Mrd. Euro übertroffen.¹⁷⁴ Deutschland steht im europäischen Vergleich mit 88 der ca. 900 genehmigten EFSI-Finanzierungen und einem Finanzvolumen von 6,36 Mrd. Euro an vierter Stelle. Dennoch hat EFSI im Verhältnis zu Zuschüssen sowie zum BIP nur einen geringen Stellenwert.¹⁷⁵ Für die **praktische Umsetzung** des EFSI ist die EIB-Gruppe zuständig, und die EFSI-Projekte durchlaufen die üblichen EIB-Verfahren. Über den EFSI stellt die EIB-Gruppe Mittel für wirtschaftlich tragfähige („bankfähige“) Projekte bereit, die **in der Regel risikoreicher sind als die üblichen EIB-Finanzierungen**. Dabei liegt der Schwerpunkt des EFSI auf Sektoren, die für die europäische Wirtschaft von zentraler Bedeutung sind, z. B.:

1. Strategische Infrastruktur, einschließlich digitaler Netze, Verkehr und Energie
2. Bildung, Forschung, Entwicklung und Innovation
3. Erneuerbare Energien und Ressourceneffizienz
4. Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen

Der EFSI **orientiert sich an der Nachfrage** und fördert Projekte in der gesamten EU, einschließlich grenzüberschreitender Vorhaben. Es gibt **keine Quoten**, weder für Länder oder Regionen, noch für Sektoren. Ausschlaggebend ist allein der erwartete Nutzen des jeweiligen Projekts. Jedoch soll gemäß der EFSI-Verordnung eine **geografisch und regional ausgewogene Verteilung** von aus EFSI-Mitteln finanzierten Projekten gefördert werden. Diesem Ziel wurde in der Vergangenheit jedoch wenig Rechnung getragen; bis 2017 entfielen 91% der zugewiesenen Finanzmittel an die EU-15-Staaten. Die **Beratung** erfolgt zentral durch die Europäische Plattform für Investitionsberatung¹⁷⁶.

173 Europäische Innovationsbank (o.J.). EFSI – Fond für strategische Investitionen. <http://www.eib.org/de/efsi/what-is-efsi/index.htm>.

174 Europäische Investitionsbank (2018). Juncker-Plan übertrifft ursprüngliches Investitionsziel von 315 Mrd. EUR.

175 Europäische Kommission (2018). Investitionsoffensive für Europa. Informationsblatt Deutschland.

176 Europäische Investitionsbank (2018). European Investment Advisory Hub.

EFSI wird zu InvestEU:¹⁷⁷

In dem neuen Investitionsfonds InvestEU werden **alle zentral verwalteten Finanzierungsinstrumente innerhalb der EU** in einem einzigen Fonds zusammengeführt (z.B. aus Horizont 2020 und COSME). InvestEU stellt **eine EU-Garantie** bereit, die dazu dienen soll, öffentliche und private Mittel in Form von Darlehen, Garantien, Eigenkapitalinstrumenten oder sonstigen marktbasierenden Instrumenten für strategische Investitionen zu hebeln. Der Fonds **InvestEU soll öffentliche und private Investitionen durch eine EU-Haushaltsgarantie in Höhe von insg. 38 Mrd. Euro mobilisieren**, die die Investitionsprojekte der Finanzpartner wie der Europäischen Investitionsbank (EIB-Gruppe) und anderer besichern und so ihre Risikotragfähigkeit erhöhen wird. Es wird erwartet, dass die Finanzpartner einen Beitrag in Höhe von mindestens 9,5 Mrd. Euro an Risikotragfähigkeit beitragen. Die Garantie wird mit 40 % dotiert, was bedeutet, dass bei Abrufen der Garantie 15,2 Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt zur Verfügung stehen. Ziel ist es, mit diesem Betrag **europaweit mehr als 650 Milliarden Euro an zusätzlichen Investitionen** zu mobilisieren. Die EIB, die Kommission und die Plattform für Investitionsberatung fördern weiterhin die Nutzung von Investitionsplattformen, d. h. Investitionsfazilitäten, bei denen kleinere und/oder Projekte mit höherem Risikofaktor nach geografischem Standort oder Sektor gebündelt werden, um Risiken besser zu verteilen, private Investoren zu gewinnen und letztlich Finanzmittel für einzelne Projekte zu mobilisieren.

Die Mittel aus InvestEU werden **über Finanzpartner investiert**. Der wichtigste Partner wird die **EIB-Gruppe** sein, die den EFSI seit seiner Einführung im Jahr 2015 umgesetzt und verwaltet hat. Neben der EIB-Gruppe werden in Europa tätige internationale Finanzinstitutionen – wie die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), die Weltbank und die Entwicklungsbank des Europarats – und nationale/regionale Förderbanken direkten Zugang zu der EU-Garantie haben. Um eine **geografische und regionale Ausgewogenheit** zu gewährleisten, soll der Zugang durch diese Finanzpartner ermöglichen, dass der Fonds den lokalen Bedürfnissen besser gerecht wird und andere EU-Finanzierungsquellen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung ergänzt. Die technische Hilfe im Rahmen der Beratungsplattform InvestEU wird auf die Besonderheiten der Märkte der Kohäsionsländer ausgerichtet sein und zum Aufbau einer Projektpipeline beitragen. Durch die Öffnung der Garantie für nationale und regionale Förderbanken wird ein besseres Verständnis für den Bedarf vor Ort sowie dessen Bewältigung angestrebt. Im Vorschlag für InvestEU ist ferner festgelegt, dass **mindestens drei Länder von jedem Finanzprodukt abgedeckt werden müssen**, auf das sich die EU-Garantie bezieht. Dadurch müssen nationale und regionale Förderbanken zur Entwicklung gemeinsamer Produkte zusammenarbeiten.

Folgende Kriterien sollen der Auswahl zugrunde liegen:

- sie müssen dem Marktversagen oder Investitionslücken begegnen und wirtschaftlich (bankfähig) sein
- sie benötigen die Unterstützung durch die EU, um eingeleitet zu werden
- sie müssen eine Multiplikatorwirkung haben und, soweit möglich, private Investitionen anziehen
- sie müssen zur Verwirklichung der politischen Ziele der EU beitragen

Der Fonds wird zudem **für jeden Politikbereich eine Mitgliedstaaten-Komponente** umfassen, d. h. die Mitgliedstaaten können die Dotierungen der EU-Garantie durch **freiwillige Bereitstellung bis zu 5 % ihrer kohäsionspolitischen Mittel** in der Partnerschaftsvereinbarung oder im Antrag auf Änderung eines Programms für diese Komponenten ergänzen; er soll als **Beitrag aus dem**

¹⁷⁷ Europäische Kommission (2018), Factsheet - Das Programm „InvestEU“: Fragen und Antworten.

EFRE an InvestEU fließen und über Haushaltsgarantien eingesetzt werden (Artikel 10, Dach-VO). **Durch InvestEU werden vier europapolitisch strategische Politikbereiche unterstützt:** nachhaltige Infrastruktur; Forschung, Innovation und Digitalisierung; kleine und mittlere Unternehmen sowie soziale Investitionen und Kompetenzen. Zudem soll InvestEU flexibel sein: Der Fonds soll in der Lage sein, auf Marktveränderungen und sich im Laufe der Zeit ändernde politische Prioritäten zu reagieren. Er soll technische Unterstützung und Hilfe bei der Vorbereitung, Entwicklung, Strukturierung und Durchführung von Projekten bieten, einschließlich des Aufbaus von Kapazitäten. In einem **Portal** werden Investoren und Projektträger zusammengeführt.

5.1.4 SRSP – Structural Reform Support Programme¹⁷⁸

SRSP ist Teil des im November 2015 von der Europäischen Kommission vorgestellten European Semester package¹⁷⁹. Ziel des Programms ist die Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten (MS) bei der Vorbereitung, Entwicklung und Umsetzung von maßgeschneiderten Reformen. Im Allgemeinen orientieren sich der Reformbedarf und die angebotene Unterstützung aus den **Länderspezifischen Empfehlungen**. Alle MS können diese Art der Unterstützung anfordern und erhalten Unterstützung von europäischen Experten, um einen **maßgeschneiderten Reformplan** und deren Umsetzung auszuarbeiten. Der Prozess selbst bleibt in den Händen der Mitgliedstaaten; eine Kofinanzierung ist nicht erforderlich. Das Programm hat eine **Laufzeit von 2017-2020** und ist mit einem **Budget von 142,8 Mio Euro** ausgestattet. Aufgrund der **hohen Nachfrage aus den MS** (2018 wurden Reformen in fünffacher Höhe des angebotenen Budgets nachgefragt) wurde das Budget jährlich um 80 Mio Euro angehoben; die MS haben zusätzlich die Möglichkeit, ihre Ressourcen aus der Technischen Hilfe (ESIF) in das Programm zu übertragen.

Der Reformbedarf kann gänzlich unterschiedliche Maßnahmen und Bereiche umfassen; diese werden in **jährlichen Arbeitsprogrammen** ausgeschrieben:

- Governance und öffentliche Administration
- Steuereinkommen und öffentliches Finanzmanagement
- Wachstum und Unternehmensumfeld
- Arbeitsmärkte, Gesundheitswesen, Bildung und Sozialsysteme
- Finanzieller Sektor und Zugang zu Finanzmitteln

Beratung, Unterstützung und Umsetzung leistet der **Structural Reform Support Service**.¹⁸⁰

SRSP wird zum Reformhilfeprogramm RSP¹⁸¹

Das Reformhilfeprogramm ist ein neues Instrument, das alle EU-Mitgliedstaaten bei der **Durchführung von Reformen** umfassend, angefangen bei den im Zuge des Europäischen Semesters ermittelten vorrangigen Reformen, unterstützen soll. Es wird nach derzeitigen Vorschlägen mit insgesamt **25 Mrd. Euro** ausgestattet sein. Im Gegenzug dazu schmilzt der Kohäsionsfonds um 45% ab und das thematische Ziel 11 zur Verwaltungsverbesserung soll abgeschafft werden. Das Programm ist ein Beitrag zur wirtschaftlichen Modernisierung und zielt auf die Stärkung der Widerstandskraft der Volkswirtschaften ab. Das Programm wird **finanzielle und technische Unterstützung für die Vorbereitung und Durchführung von Reformen und die Verbesserung der Verwaltungskapazitäten** der Mitgliedstaaten leisten. Darüber hinaus sollen jene Mitgliedstaaten, die

¹⁷⁸ Europäische Kommission (2017): Briefing – EU-Legislation in Progress: „Structural reform support programme 2017-2020“.

¹⁷⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6070_en.htm.

¹⁸⁰ https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support-service_en

¹⁸¹ Europäische Kommission (2018): Das Reformhilfeprogramm und die Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion.

dem Euro innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens beitreten möchten, gezielt bei ihrer Vorbereitung auf die Mitgliedschaft im Euroraum unterstützt werden.

Das Reformhilfeprogramm für den Zeitraum nach 2020 wird aus **drei getrennten, einander ergänzenden Instrumenten** bestehen, von denen zwei in allen Mitgliedsstaaten zu Anwendung kommen sollen:¹⁸²

1. Instrument für technische Unterstützung
 - Vorbereitung, Ausgestaltung und Durchführung von bedarfsorientierten Reformen und der Verbesserung ihrer Verwaltungskapazität in allen Mitgliedsstaaten (MS)
 - Fortführung und Weiterentwicklung des derzeitigen Instruments
 - Budgetvorschlag 840 Mio. EUR, keine Kofinanzierung, Ausschreibungsform
 - Maßnahmen: wirtschaftspolitischen Steuerung, zur Durchführung von Reformen auf eigene Initiative, insbesondere Umsetzung der LSE, aber auch Umsetzung des Unionsrechts

2. Reformumsetzungsinstrument
 - finanzielle Unterstützung zentraler, im Europäischen Semester ermittelte Reformen in allen MS (neu)
 - Budgetvorschlag 22 Mrd. EUR; Verteilung nach Bevölkerungsschlüssel in den MS
 - zunächst offene Verteilung nach Beantragung, nach 20 Monaten Ausschreibungsform
 - Umsetzung:
 - i. Vorschlag zur Umsetzung von Reformvorschläge durch die MS, basierend auf LSE
 - ii. KOM prüft und legt Höhe der gewährten Finanzmittel fest
 - iii. KOM prüft Fortschritte der Umsetzung im Rahmen des Europäischen Semesters und zahlt bei positiver Prüfung die zugesagten Mittel aus

5.1.5 Tabellarischer Überblick über alle Vergleichsprogramme

Die Tabelle 19 gibt einen aggregierten Überblick über ausgewählte zentral verwaltete europäischen Förderprogramme, die in ihren strategischen Zielen oder hinsichtlich fördertechnischer Aspekte Bezüge zur EU-Strukturpolitik aufweisen: Horizont 2020, COSME, der Europäische Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) und das „Structural Reform Support Programme“ (SRSP).

¹⁸² Hinzu kommt eine neue Konvergenzfazilität für Euro-Beitrittskandidaten (Budgetvorschlag 2,16 Mrd. EUR).

Tabelle 19: Gegenüberstellung der EU-Strukturpolitik mit anderen Förderbereichen – aggregierte Übersicht

Förderbereiche	EU-Strukturfonds (insb. EFRE)	Horizont 2020	COSME	EFSI	SRSP
Vergleichsaspekte					
Laufzeit	2014-2020	2014-2020	2014-2020	2017-2020	2017-2020
Budget (laufende Preise)	insg. 366 Mrd. EUR	77 Mrd. EUR	2,3 Mrd. EUR	Ziel mind 500 Mrd Privatinvestitionen über 33 Mrd EU-Garantie	142.8 Mio €, jährlich anwachsend
Budgetvorschlag post 2020 (laufende Preise)	Ins. 374 Mrd. EUR EFRE: 226 Mrd. ESF+: 101 Mrd. Kohäsionsfonds: 47 Mrd. EUR	100 Mrd. EUR (inkl. EURATOM);	Ins. 3 Mrd.: 1 Mrd. Wettbewerbsfähigkeit KMU“ im Binnenmarktprogr.; 2 Mrd. EUR InvestEU	Ziel: 650 Mrd. EUR über 38 Mrd. EU-Garantien	Reformhilfeprogramm 25 Mrd. EUR
Strategische Grundlage	EUROPA 2020, 11 thematische Ziele	EUROPA 2020, IU, EFR	EUROPA 2020, Small Business Act	Investment-Plan for Europe (Juncker)	EUROPA 2020, Europ. Semester Package
Orientierung LSE	X			X	X
Interventions- / Wirkungslogik	strukturelle Entwicklung / nicht-zyklisch	positive externe Effekte / prozyklisch	wettbewerbsfähige KMU, konjunkturelle Entwicklung / pro-/antizyklisch	Hebelwirkung von Investitionen / antizyklisch	Strukturreformen / nicht-zyklisch
Spezifische Ziele	11 thematische Ziele (FuI, IKT, KMU, CO2-arme Wirtschaft...)	<ul style="list-style-type: none"> Wissenschaftliche/techn. Grundlagen EU-Wettbewerbsfähigkeit / EU-Innovationsleistung; Ergebnissen in EU-Schwerpunkten globale Herausforderungen 	<ul style="list-style-type: none"> Zugang zu Finanzmitteln Marktzugang Wettbewerbsfähige Rahmenbed. Unternehmenskultur CO2- arme Wirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> Energie, Umwelt, Sozial-/Humankapital Infrastruktur Gesundheitsvers., FuI Verkehr digitaler Wandel 	<ul style="list-style-type: none"> spez. Reformbedarf in MS Reformpläne ausarbeiten/umsetzte Prozesse und Methoden Personaleinsatz
Instrumentarium	Zuschüsse, Finanzinstrumente (Darlehen, Garantien, Equity, Wagniskapital), Preisgelder	Zuschüsse, Finanzinstrumente, KMU-Instr. Verbundvorhaben (CSA, RIA, IA), PCP/PPI, Partnerschaften...	Finanzinstrumente, Informations-/Wissensaustausch (Netzwerke, Plattformen, Tools) Humankapitalmaßn.	Kredite für Großinvestitionen, Garantien für andere Finanzierungsinstrumente u. a. auf nationaler Ebene, z. B. KfW	Ausarbeitung e. abgestimmten konkreten Handlungsplans zur Zusammenarbeit u: Unterstützung
Förderentscheidung	Wettbewerbe, Aufrufe, Richtlinien, Einzelfallförderung	Wettbewerbe	Wettbewerbe	Einzelfallförderung	Einzelfallförderung
Programmplanung	7-jährig, top-down / bottom-up (Partnerschaftsprinzip)	2-3-jährig KOM und MS Top-down	jährlich, top-down	bisher 3 Jahre, eher bottom-up	jährlich – bottom-up
Verwaltungs- / Kontrollsystem	geteilte Mittelverwaltung	Zentrale Mittelverwaltung	Zentrale Mittelverwaltung	Zentrale Mittelverwaltung	zentrale Mittelverwaltung
Rechtsgrundlage	nationale/ regionale HO (in DE: LHO)	EU-Haushaltsordn. / Beteiligungsregeln	EU-Haushaltsordn./ Beteiligungsregeln	EFSI Regulation/ EFSI Agreement	-
Datensystem / Indikatorik	SFC-Plattform	Cordis / E-Corda	Data hub for COSME	halbjährl. EIB-Berichte	Country Reports im Europ. Semester
Ausschreibung	EFRE-VB Website	im Teilnehmerportal	im Teilnehmerportal	Auf EFSI-Website	AP/Website/proaktiv
Zielgruppe	alle Einrichtungen, Unternehmen, Wissenschaft, Zivilgesellschaft...	Alle Rechtspersonen in der EU, mind. 3 aus 3 MS	KMU	Unternehmen (KMU indirekt), öffentl. Sektor, Banken, Finanzinstitute, Fonds...	alle MS der EU: internat. Organisationen und Regierungsvertreter
Beratung durch...	regionale Kontaktstellen (VB, LB...)	Nationale Kontaktstellen	call-spezifisch, nicht zentral; EEN	EFSI Advisory Hub (europäisch)	SRSS (Brüssel und einige MS)
Evaluatoren	VB/ZGS/externe Eval	Externe Gutachter	EASME, DG Growth	EIB- Ausschuss	SRSS, KOM
Evaluationskriterien	programm-spezifische Kriterien	Exzellenz, Wirkung, Durchführung	Managementkapazität, call-spezifisch	Bankability, Rendite	Struktur-reformpotenzial
Technologie-reifegrad (TRL)	wenn FuI-Projekte: mittlere TRLs (4-7)	TRL 1-8	keine FuI-Projekte	wenn FuI, dann hohe TRLs (7-9)	n.a.
Kofinanzierung	EFRE und ESF: 50-85%, je nach Regionenkategorie	50-70% bis zu 100% für besondere Kostenarten/ Gruppen	25% - 100% (häufig 75% oder 90%)	keine	keine

Quelle: DLR Projekträger (2018).

5.2 Diskussion der Kohärenz der EU-Programme im Verhältnis zur EU-Strukturpolitik: Dimensionen der Harmonisierung, Koordinierung, Abgrenzung und Übertragung

5.2.1 Budget und Interventionslogik

Die dargestellten Programmbereiche nehmen in ihrer Konzeption jeweils einen spezifischen Platz in der Förderkette in Bezug auf ihre **Interventionslogik**, d.h. Ziele und erwartete Wirkung, ein (siehe Tabelle 19). Sie sind in ihrer Interventionslogik zwar voneinander abgrenzbar, weisen aber dennoch enge Bezüge auf, was auch dadurch zum Ausdruck kommt, dass sie alle, mit Ausnahme des EFSI, zur Strategie EUROPA 2020 beitragen. Ähnlichkeiten und Überschneidungen gibt es bspw. bei den **Zielgruppen** sowie wechselwirkend untereinander in unterschiedlichen Konstellationen bei den **Fördertatbeständen** (z.B. Ful bei Horizont 2020 (H2020) und ESIF, Strukturreformen bei den ESIF und SRSP, KMU-Förderung bei allen Programmen) oder auch teilweise bei den **Maßnahmenarten** (Finanzinstrumente in H2020, ESIF, COSME und EFSI).

Horizont 2020 und die ESIF sind mit Abstand die **größten, finanziell am besten ausgestatteten, umfassendsten Programme**, und sind somit mutmaßlich die wichtigsten Instrumente für die Erreichung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums in Europa. Beide Programme sind ebenfalls die wichtigsten Programme der EU zur Förderung von Forschung und Innovation (Ful) in Europa. Im Gegensatz zu den ESIF wird **H2020** jedoch zentral verwaltet und richtet sich ausschließlich (mit wenigen Ausnahmen wie dem KMU-Instrument, Mobilitätsmaßnahmen und der Einzelförderung exzellenter Forschender im Europäischen Forschungsrat ERC) an Forschungsverbünde, um Ful-Lösungen für gesamteuropäische Herausforderungen zu finden, die technologischen Kapazitäten der Wirtschaft zu stärken und positive Effekte in Europas Gesellschaft zu tragen. **Anders als bei den ESIF steht nicht die territoriale strukturelle Entwicklung im Vordergrund, sondern die Förderung der europäischen Ful-Exzellenz im globalen Wettbewerb.**

COSME, EFSI und das SRSP nehmen eine ergänzende Rolle in der europäischen Förderung ein. So wird seit langem das **COSME** (vorher CIP-) Programm zur besonderen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU betrieben. Hingegen wurde das **EFSI**-Programm als Maßnahme im Rahmen der EU-Investitionsoffensive, des sog. „Juncker-Plans“, 2014 ins Leben gerufen und 2017 nochmals bis 2020 verlängert. Erklärtes Ziel von EFSI ist die Hebelung von Investitionen, um die Wirkung der öffentlich eingesetzten Mittel zu maximieren. Das **SRSP-Programm** startete im Jahr 2017, um Reformen jeglicher Art in den Mitgliedsstaaten umzusetzen. Dieses Programm **weist die größte Nähe zu den ESIF auf, da es ebenso eine kohäsionspolitische Zielsetzung verfolgt** und sich teilweise aus den Mitteln der technischen Hilfe der EU-Strukturpolitik aus den Mitgliedsstaaten speist. Das Programm könnte als Umsetzungs- oder Hilfsprogramm für die ESIF angesehen werden, da es in flexibler Art und Weise maßgeschneiderte Strukturreformen anregt. **Besonders nachgefragt wird dieses Programm deshalb bisher auch aus den weniger entwickelten Mitgliedstaaten**, die einen großen Reformbedarf besitzen.

Je nach Programm werden schwerpunktmäßig Vorhaben **unterschiedlicher Technologiereifegrade (TRL)** gefördert: im EFSI eher Vorhaben am Ende der Förderkette, Horizont deckt die gesamte Innovationskette ab, der EFRE eher mittlere TRLs. Eine **Abgrenzung zwischen den Förderbereichen** oder gleichen Fördertatbeständen allein nach TRLs zu ziehen, wie oft in der Debatte vorgeschlagen, könnte ein Hilfsansatz für die Koordinierung sein. Jedoch wird aus der Beschreibung oben ersichtlich, dass die verschiedenen Programme Unterschiede in ihrer Zielstellung

besitzen, die bspw. auch in den unterschiedlichen Bewertungskriterien zum Ausdruck kommen. Diese wären zu Gunsten der spezifischen Wirkungslogik beizubehalten.

Im **Verhältnis von InvestEU zu den Finanzierungsinstrumenten im Rahmen der Strukturfonds** ist eine klare Abgrenzung zu ziehen: es ist nach wie vor nicht eindeutig, wie die beiden Programme komplementär zueinander funktionieren, da thematisches Förderspektrum und Instrumentenwahl ähnlich sind. Festzustellen ist jedoch, dass InvestEU zu **europapolitischen Zielen** beitragen soll, während die ESIF auf **spezifische regionale Anforderungen und Marktlücken** ausgerichtet sind. Die Einbeziehung von weiteren Finanzpartnern wie regionalen und nationalen Banken in das Programm InvestEU kann dazu beitragen, den europäischen Wagniskapitalmarkt in der Breite weiterzuentwickeln. Nationale und regionale Banken können Produkte an lokalen Bedürfnissen und komplementär zu bestehenden (etwa aus den ESIF finanzierten) Finanzierungsangeboten ausrichten und Antragstellende bedarfsgerecht zu den spezifischen Anliegen beraten. Allerdings birgt eine „Regionalisierung“ von InvestEU die **Gefahr einer Konkurrenzsituation** zu den Finanzinstrumenten der Strukturfonds. Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungsgrade der Wagniskapitalmärkte in Europa sind naturgemäß die Interessenlagen und Bedarfe der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Daher ist darauf zu achten, dass sich ESIF-finanzierte Finanzinstrumente und InvestEU komplementär verhalten, um **die jeweiligen Stärken der Instrumente voll auszuschöpfen**. Für eine effektive Koexistenz der beiden Förderbereiche, die die jeweiligen Bedarfe adressieren sollen, ist deshalb eine Gleichbehandlung hinsichtlich der zu befriedigenden Regeln (etwa Beihilfe), Vorbedingungen und Verwaltungsregeln zentral.

In der kommenden Förderperiode hat die **Europäische Kommission einige Vorschläge zur verbesserten Koordinierung und Kohärenz unter den Programmen** vorgenommen. So wurden z.B. Teile aus bestehenden Programmen herausgelöst und unter einem neuen Dachprogramm zusammengefasst: Alle Finanzinstrumente aus H2020 und COSME wurden in den neuen Fonds InvestEU integriert. Andere Teile von COSME werden in das neue Binnenmarktprogramm der EU überführt. Ferner soll das ehemalige COSME-Programm kleine Unternehmen dabei unterstützen, von bahnbrechenden Innovationen und anderen Lösungen zu profitieren, die im Rahmen anderer Vorzeigeprogramme der EU, beispielsweise Horizont Europa und dem Raumfahrtprogramm entwickelt werden. Eine Neuordnung steht auch beim Programm RSP im Zusammenhang mit den ESIF an. Im aktuellen Programm SRSP haben MS und Regionen die Möglichkeit, Teile ihrer technischen Hilfe an die Europäische Kommission/SRSS zu übertragen, um maßgeschneiderte Reformen durchzuführen. Der Reformprozess selbst bleibt aber in der Region/MS.

RSP hat aufgrund der großen Nachfrage einen deutlichen Aufwuchs (derzeit schlägt die Kommission 25 Mrd. Euro vor) mit eigenem Budget erhalten. Im Gegenzug sollen das thematische Ziel „Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung“ sowie große Teile des Kohäsionsfonds wegfallen. Reformprozesse sind besonders wirksam, wenn sie aus der Region oder dem Mitgliedstaat heraus initiiert und durchgeführt werden. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Vorgaben der Europäischen Kommission nicht die von ihr gewünschte Wirkung im erhofften Ausmaß erzielen. **Finanzielle Anreize für auf die Region zugeschnittene Prozesse** zu setzen scheint hier der bessere Weg zu sein, denn das Programm wird derzeit sehr stark nachgefragt.

5.2.2 Instrumentarium

ESIF (EFRE) und Horizont 2020 haben ein breites Spektrum von Instrumenten, wobei die ESIF regional unterschiedliche Instrumente einsetzen. Die kleineren und v.a. „jüngeren“ Programme (COSME, EFSI, SRSP) besitzen ein eher kleines, zugeschnittenes Instrumentarium. Mit dem geplanten Fonds **InvestEU** hat, wie im vorherigen Kapitel bereits dargestellt, die KOM bereits

Schritte zur besseren Koordinierung der Programme und ihrer Instrumente unternommen. Die **Bündelung der Finanzinstrumente** unter dem neuen Programm Invest EU mit einem **einheitlichen Satz kohärenter Anforderungen**, die über die gesamte Finanzierungskette hinweg zum Nutzen der Endbegünstigten und der Finanzmittler gelten sollen, ist die Antwort der KOM auf die allgemeine Forderung nach einer Reduzierung, Zusammenfassung bzw. **Koordinierung und Harmonisierung** von Instrumenten. Mit dem geplanten Fonds **InvestEU** hat, wie im vorherigen Kapitel bereits beschrieben, die KOM Schritte zur besseren Koordinierung der Programme und ihrer Instrumente unternommen. Die **Bündelung der Finanzinstrumente** unter dem neuen Programm Invest EU mit einem **einheitlichen Satz kohärenter Anforderungen**, die über die gesamte Finanzierungskette hinweg zum Nutzen der Endbegünstigten und der Finanzmittler gelten sollen, ist die Antwort der KOM auf die allgemeine Forderung nach einer Reduzierung, Zusammenfassung bzw. **Koordinierung und Harmonisierung** von Instrumenten.

5.2.3 Programmplanung sowie Verwaltungs- und Kontrollsysteme

Länderspezifische Empfehlungen – LSE:

Die Programme ESIF, SRSP und EFSI orientieren sich an den LSE. Beim EFSI handelt es sich jedoch eher um eine „weiche“ politische Absichtserklärung als um ein bindendes Auswahlkriterium; in der Umsetzungspraxis folgt das Instrument wirtschaftlichen Kriterien. Dies äußert sich insbesondere in der enormen Konzentration der Mittel auf die EU-15-Staaten (ca. 90% der zugewiesenen Mittel). Hingegen stellen die LSE im Fall der **ESIF und des SRSP einen bindenden Rahmen zur wirtschaftspolitischen Steuerung dar**. Dies ist besonders mit Blick auf den geplanten enormen budgetären Aufwuchs im Programm RSP relevant, dessen Auszahlung an Fortschritte geknüpft ist und von der Europäischen Kommission genehmigt werden muss, sowie vor dem Hintergrund, dass die LSE eine Grundlage für die Ausrichtung der zukünftigen ESIF-Programme bilden sollen. Die Programme SRSP und RSP richten sich an die **nationale Regierungsebene**, ebenso wie die länderspezifischen Empfehlungen. Bei einer stärkeren Verbindung der **regional ausgerichteten Kohäsionspolitik** mit Strukturreformen muss hier **Passfähigkeit hinsichtlich der** adressierten Ebene hergestellt werden (vgl. Kap. 6.2.8 und 7.8).

Programmplanungsphasen:

Die **ESIF** haben mit ihrer siebenjährigen Programm- und Budgetplanung ein Alleinstellungsmerkmal. Die **vergleichenen Programme arbeiten mit jährlichen oder 2-3-jährigen Planungsphasen**. Diese kürzeren Planungsphasen erleichtern eine flexible Planung z.B. im Hinblick auf aktuelle Herausforderungen. Zwar ist es auch in den ESIF möglich, Umsteuerungen vorzunehmen; dies erfordert jedoch entsprechende Änderungsanträge für die Operationellen Programme. Das Mehrjährigkeitsprinzip ist eine entscheidende Voraussetzung, um strukturpolitische Problemlagen anzugehen, so dass die Strukturpolitik weitgehend unabhängig von konjunkturellen Zyklen und kurzfristigen Motivlagen unterschiedlicher Akteure wirken kann.

Kombination von Programmen und Instrumenten, Budgetübertragung und gemeinsame Ausschreibungen:

In Bezug auf Synergien und die Kombination der Programme hat die Kommission für die folgende Programmperiode **einige praktische Vorschläge** vorgelegt. So kann z.B. **bis zu 5 % des Budgets aus den dezentral verwalteten Programmen in zentral verwaltete Programme übertragen** werden (zum Beispiel EFRE-Mittel in H2020 und InvestEU). Somit könnten die vereinfachten und von der Beihilferegelung ausgenommenen H2020-Regeln bspw. bei gemeinsamen Ausschreibungen

angewendet werden. Dies würde auch für gemeinsame Ausschreibungen gelten, die in den Verordnungsvorschlägen beider Programmbereiche angelegt sind.

Bei der **Kombination von Finanzhilfen aus verschiedenen Programmen** sollen die Regeln des zentral verwalteten Programms, z.B. InvestEU oder Horizont Europa für das gesamte Projekt zur Anwendung kommen. Dies ist eine erhebliche Vereinfachung im Vergleich zur aktuellen Programmperiode. Grundsätzlich werden aus der Perspektive des EFSI bzw. InvestEU die ESI-Fonds als Katalysator für die EIB-Finanzinstrumente gesehen, die gemeinsam eine große Hebelwirkung entfalten sollen. Für InvestEU hat die Europäische Kommission in Bezug auf die **Beihilferegulierung** ein schnelleres Genehmigungsverfahren für staatliche Beihilfen im Fall gemeinsamer Finanzierungen mit den ESI-Fonds vorgeschlagen (die Zustimmung des Rates steht noch aus). Finanzmittel der Mitgliedstaaten, die über den Fonds „**InvestEU**“ bereitgestellt werden oder an durch diese unterstützten Projekte gehen, würden dann von der Pflicht ausgenommen werden, derartige Maßnahmen vor der Durchführung bei der Kommission anzumelden. **Die Finanzierung der Mitgliedstaaten würde als mit dem EU-Beihilferecht vereinbar erklärt, sofern bestimmte eindeutige, festgelegte Voraussetzungen** (hinsichtlich der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung, Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt) **erfüllt werden**¹⁸³. Bereits im jetzigen EFSI gibt es bei der Kombination in Projekten mit Beihilferelevanz (z.B. EFRE) ein sog. „Fast Track-Verfahren“ zur beschleunigten Prüfung der Beihilferelevanz.

Thematische Abstimmung und Mehrebenensystem:

Thematische Überschneidungen in den Ausschreibungsschwerpunkten gibt es zwischen allen Programmen, meist ist der Fokus aber gemäß der unterschiedlichen Interventionslogik der Programme unterschiedlich. Teilweise ist eine thematische **Clusterbildung gezielt herbeigeführt worden, nämlich bei solchen Themen, in denen vermehrter Forschungs- oder Abstimmungsbedarf herrscht: Horizont 2020** hat in den letzten Jahren thematische Pakete „geschnürt“ (z.B. Kreislaufwirtschaft, CO₂-Reduzierung), die von allen Ebenen adressiert wurden. So gab es bereits Ausschreibungen, die sich zur gemeinsamen Abstimmung von Maßnahmen an Regionen und Mitgliedsstaaten mit ähnlichen RIS3-Prioritäten richteten. Auch in **COSME** wurden solche Programme zur KMU-Förderung ausgeschrieben.

Im aktuellen Entwurf zu **Horizont Europa** gibt es diesbezüglich einerseits den Vorschlag zum **missionsorientierten Ansatz und andererseits zur stärkeren Einbindung von Regionen und Mitgliedstaaten in die Themensetzung der Arbeitsprogramme**. Außerdem gibt es die oben genannten Vorschläge zur **Übertragung von regionalen und nationalen Mitteln der Strukturpolitik in Horizont Europa (und EFSI)**, für die die Förderregularien der direkten Mittelverwaltung (Horizont) für die strukturpolitische Förderung übernommen werden können. Bereits in der aktuellen Förderperiode ist die Nutzung von Standardeinheitskosten und Pauschalen ebenfalls schon möglich und soll weiter ausgebaut werden. Ist dies der Fall, so steigt der Koordinierungsaufwand und die Auseinandersetzung mit den jeweils anderen Programmbereichen in den Verwaltungsbehörden bzw. zuständigen Ressorts in den Ländern. Jedoch kann daraus auch **ein Nutzen für Programmplaner und Begünstigte** entstehen: der Wegfall der Beihilferegulierung, die Nutzung etablierter zentraler Horizont-Regeln, eine leichtere Kombination verschiedener Fördermittel sowie das Angehen von Herausforderungen auf unterschiedlichen Ebenen - gesamteuropäisch durch Horizont Europa und gezielt regional durch die Strukturpolitik.

Verschiedene Programme tragen mit ihren Maßnahmen auch zu Reformen bei. So sind dies nicht nur allein die ESIF und SRSP, sondern bspw. auch die **„Policy Support Facility“ in H2020**. Diese unternimmt jedoch keine tatsächlichen Reformmaßnahmen, sondern unterstützt im Rahmen von

¹⁸³ Vgl. Europäische Kommission (2018): Vorschlag zur Änderung der Verordnung 2015/1588 über Anwendung von Art. 107/108 AGVO auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfe.

begleitenden Maßnahmen wie Workshops, Peer Reviews und Mutual Learning Exercises die Umsetzung von Reformen in den nationalen Forschungs- und Innovationssystemen.

Datensysteme und Indikatorik:

In jedem Programmbereich kommt ein eigenes **Datensystem** für den Austausch und die Erfassung von Programmdateien zur Anwendung. Dies macht es **schwierig, Erfolgskontrollen z.B. in bestimmten Förderthemen** oder andere Arten von Vergleichen unter den Programmen durchzuführen. Eine größere **Datenharmonisierung** mit zumindest teilweise gleicher Indikatorik wäre ein Schritt in Richtung verbesserter Nutzbarkeit von Daten. Im neuen Binnenmarktprogramm gibt es ein Programm zur Statistik, das „europäische Statistiken erstellen und verbreiten wird, die für die Entscheidungsprozesse der EU in allen Politikbereichen sowie für die Messung der Leistung und der Auswirkungen von EU-Initiativen unerlässlich sind“.¹⁸⁴

5.2.4 Ausschreibung und Antragstellung

Die **Zielgruppen** der Programme entsprechen ihren spezifischen Zielen. KMU werden in fast allen Programmen besonders angesprochen, sei es durch spezielle Programme für die KMUs wie bei den ESIF oder H2020 oder COSME. Meist richten sich die Programme an eine Vielzahl von Zielgruppen. Einzig das Programm SRSP richtet sich ausschließlich an Regierungsvertreter. Ausschreibungen für öffentliche Stellen und Behörden finden sich (außer bei COSME) auch in allen anderen Programmen (z.B. bei H2020 durch die Instrumente der innovativen öffentlichen Beschaffung oder in Ausschreibungen, die sich an die Spezialisierung und Abstimmung von Regionen im Rahmen ihrer RIS3 richtet). Auffällig ist, dass die **Ausschreibungen** aller Programme an unterschiedlichen Orten zu finden sind (außer Horizont 2020 und COSME); ein Verweis auf die anderen Programme ist gegeben, aber teilweise nicht leicht auffindbar. Ebenso heterogen sieht die **Beratungslandschaft** aus, die manchmal auf nationaler, regionaler oder im Falle der zentral verwalteten Programme, meist auf europäischer Ebene angesiedelt ist. Bei COSME wechselt die Beratung sogar je nach Ausschreibungsthema. Positiv hervorzuheben ist, dass alle Förderprogramme ein eigenes hochwertiges Beratungssystem anbieten. Somit steht der Antragsteller am Anfang seiner Projektidee vor einem **höchst komplexen Angebot von Fördermöglichkeiten** (gerade in Deutschland) und einer ebenso **hohen Diversität von Beratungseinrichtungen**, die speziell zu ihren Programmen beraten. Es fehlt bisher eine **Lösung auf europäischer Ebene**, die programmübergreifend, klientenzentriert und projektorientiert berät oder aufeinander verweist. Auch Programmplanern wie bspw. ESIF-Verwaltungsbehörden wird eine komplementäre Politik durch diese Unübersichtlichkeit erschwert. Mehr Koordination und Übersichtlichkeit wäre hier von Vorteil.

5.2.5 Umsetzung der Vorhaben

Die **Bewertungskriterien** sind der Interventionslogik und den strategischen Zielen in den einzelnen Bereichen bzw. Einzelprogrammen entsprechend definiert. Potenzial für mehr **Harmonisierung** liegt in den Antragstellungs- und Abrechnungsverfahren, die bei den ESIF in Deutschland nach den Landeshaushaltsordnungen erfolgen und dem Beihilferecht unterliegen. Die Verfahren des zentral verwalteten Programms Horizont 2020 hingegen erfolgen nach dem EU-Haushaltsrecht und den Beteiligungsregeln. Hier gilt eine Ausnahme vom Beihilferahmen. Dies erfordert bei Antragstellern umfangreiche Verwaltungskapazitäten, die v.a. bei kleinen Hochschulen oder KMU kaum vorhanden ist. Neue Möglichkeiten bieten an dieser Stelle die oben beschriebenen geplanten Neuregelungen für die Kombination von Förderprogrammen in einem Projekt

¹⁸⁴ Europäische Kommission (2018): Anhang zum MFR-Vorschlag 2021-2027, S. 21.

(Beihilfeausnahme bei InvestEU oder H2020) oder die Budgetübertragung aus den dezentral verwalteten Programmen in die zentral verwalteten Programme.

5.2.6 Beihilfeintensität / Ko-Finanzierung

Die Kofinanzierungssätze variieren stark zwischen den Programmen. Während bei EFSI und SRSP keine Kofinanzierung erforderlich ist, sind die Sätze bei den anderen Programmen sehr unterschiedlich: zwischen 50 und 85 % je nach Regionenkategorie bei den ESIF, bei H2020 50-70 % bzw. bis zu 100 % für besondere Projekttypen und Gruppen (z.B. KMU), bei COSME liegt der Satz meist bei 75 oder 90 %. In der kommenden Förderperiode ist zu erwarten, dass der Kofinanzierungssatz in Horizont Europa gleichbleiben wird, bei den Strukturfonds soll er merklich abgesenkt werden (40 %-70 %, s. auch Kap. 6.2.2). So könnten augenscheinlich zwar mehr Projekte gefördert werden; dies erfordert jedoch von den Begünstigten eine höhere Eigenbeteiligung. Der Unterschied zu Horizont Europa für ähnliche Maßnahmenarten würde dann noch deutlicher. Allerdings ist Horizont 2020 damit nicht zwangsläufig eine attraktivere Förderquelle als der EFRE. Die Erfolgsquote liegt in Horizont 2020 mit durchschnittlich 16,3 %¹⁸⁵ in Deutschland auf einem deutlich niedrigeren Niveau.

6 Darstellung und Bewertung der in der europaweiten Diskussion vorgebrachten Positionen

Kernerkenntnisse in Kürze:

Die **zentralen Aspekte** der europaweiten Reformdebatte, die bislang am intensivsten diskutiert werden, beziehen sich auf den Anteil der EU-Strukturpolitik am **EU-Haushalt** unter den aktuellen europapolitischen Rahmenbedingungen (Brexit), die **Mittelzuweisung** auf die einzelnen Mitgliedsstaaten und Regionen, die **Vereinfachung** der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie die stärkere Verbindung mit Strukturreformen. Während Reformaspekte wie Vereinfachung oder der **Einsatz von Finanzinstrumenten** ein relativ **einheitliches Meinungsbild** unter den Akteuren zeigen, werden z.B. das **Budget** und die Verknüpfung der Strukturpolitik mit der **Einhaltung der Rechtsstaatlichkeitsprinzipien deutlich kontroverser** diskutiert.

Der **europäische Mehrwert** steht im Zentrum der Reformdiskussion über die Zukunft der EU-Strukturpolitik. Das Verständnis darüber, worin der besondere europäische Mehrwert der EU-Strukturpolitik besteht, ist in der öffentlichen Diskussion jedoch **diffus und variiert zwischen den Akteuren**. Neben **Meilensteinen** wie den Reflexionspapieren der Europäischen Kommission und dem Weißbuch zur Zukunft der EU haben auch **Studien und Analysen** zur Reformdiskussion der EU-Strukturpolitik ab 2021 beigetragen und konkreten Reformbedarf formuliert, z.B. der „Kallas-Bericht“ zur Vereinfachung sowie eine Reihe von Publikationen des European Policy Research Centre (EPRC). Nach Bekanntgabe des Verordnungsvorschlags der Europäischen Kommission zur EU-Strukturpolitik am 29. Mai 2018 sind die **Verhandlungen** im Rat und dem Europäischen Parlament angelaufen.

Im Folgenden wird die europaweite Diskussion der künftigen EU-Strukturpolitik nach 2020 **systematisch nach zentralen Reformaspekten** zusammengefasst und vor dem Hintergrund der

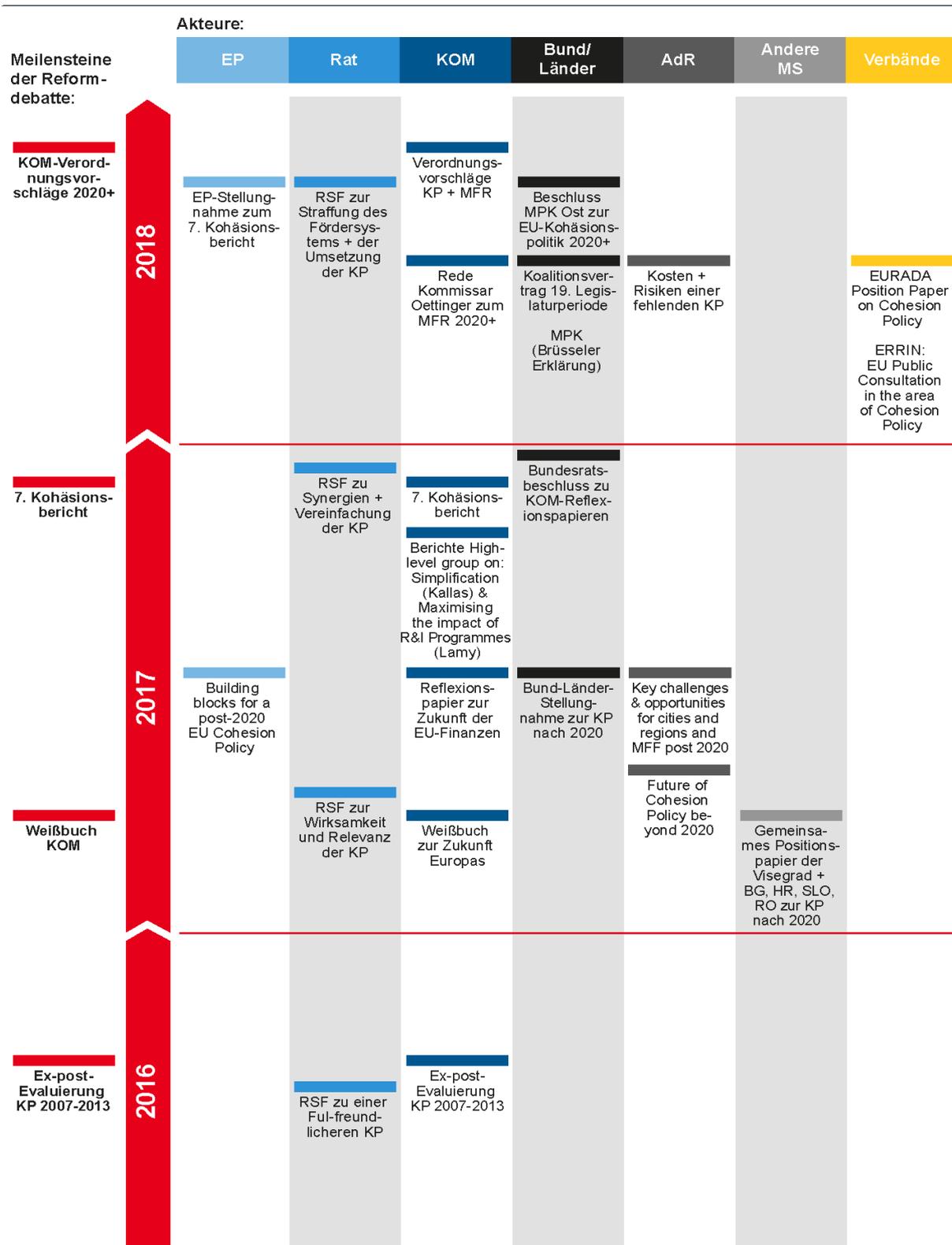
¹⁸⁵ <https://www.bundesbericht-forschung-innovation.de/de/Deutschlands-Beteiligung-an-Horizont-2020-1800.html>.

Erkenntnisse der vorliegenden Studie hinsichtlich der strukturellen Problemlagen und der Wirkungen des EFRE in Deutschland bewertet. Ferner wird die Debatte auf **mögliche Auswirkungen** für die EU-Strukturpolitik auf europäischer Ebene sowie in Deutschland und den Ländern **bewertet**. Aus der Bewertung der in der europaweiten Diskussion vorgebrachten Positionen werden strukturierte und systematische Erkenntnisse über die **aktuellen Trends der Debatte** über die Weiterentwicklung der EU-Strukturpolitik und anderer Bereiche nach 2020 aus Sicht verschiedener relevanter Akteure gewonnen, die die nun anlaufenden Verhandlungen wesentlich beeinflussen und prägen werden. In unserer Analyse beziehen wir **Positionierungen zeitlich vor und nach den von der Kommission vorgelegten Vorschlägen** ein. Damit berücksichtigen wir einerseits Stellungnahmen, die durch den Kommissionsvorschlag bereits inhaltlich „beantwortet“ wurden und können diese entsprechend bewerten, andererseits werden dadurch stellenweise Veränderungen der Positionen aufgrund der Vorschläge sichtbar. Hieraus lassen sich **Rückschlüsse** für künftige Anforderungen an die Strukturierung des EU-Haushalts und die kohärente Ausgestaltung der Förderbereiche für eine effektive Zielerreichung und eine effiziente Umsetzung ziehen. In Kombination mit der Analyse und Bewertung der in den Kapiteln 3 bis 4 identifizierten Faktoren, die in besonderem Maße die Bedeutung und Wirkung des EFRE beeinflussen, sowie die Erkenntnisse der Gegenüberstellung der EU-Kohäsionspolitik mit anderen, zentral verwalteten Förderbereichen in *Kapitel 0* können wir aus den Ergebnissen dieses Kapitels **umsetzbare Handlungsoptionen für den Einsatz der EU-Strukturpolitik nach 2020** in Deutschland (Kapitel 7) ableiten und spezifische Optionen der Positionierung Deutschlands zur künftigen EU-Strukturpolitik formulieren.

6.1 Prioritäre Quellen und Meilensteine der europäischen Reformdebatte

Im Verlauf der Vorbereitungsphase auf die EU-Strukturpolitik nach 2020 haben die europäischen Institutionen, die EU-Mitgliedsstaaten und weitere beteiligte Akteure ihre Positionen und konkreten Reformvorschläge zur Ausgestaltung des Politikbereichs in der nächsten Programmperiode geäußert. Die im Rahmen der Studie **durchgeführte systematische Metaanalyse** der einschlägigen Schlüsseldokumente ist die Voraussetzung für die im Anschluss erfolgende **zielführende Bewertung** der in der europaweiten Diskussion vorgebrachten Positionen. Mit ihrer Hilfe wurden qualitative Befunde oder Standpunkte zusammengefasst und ihre Varianz untersucht. Für die vorliegende Fragestellung wurden Aussagen standardisiert und **Schwerpunkte der Debatte** identifiziert. **Die untersuchten Dokumente erfüllen bestimmte Anforderungen**. Ausgehend von der Ex-post-Evaluation der Kohäsionspolitik 2007-2013 sind die **Kerndokumente der letzten zwei Jahre** analysiert, die die wichtigsten Quellen der Diskussion darstellen. Zentrale Meilensteine der Debatte zur EU-Strukturpolitik nach 2020, welche die Akteure zur Formulierung von Stellungnahmen und Positionspapieren veranlasst haben, sind das Weißbuch zur Zukunft Europas der Europäischen Kommission und der Siebte Kohäsionsbericht (ebenfalls KOM). Die analysierten Quellen bilden die aus unserer Sicht besonders relevanten Beiträge zur Reformdebatte ab; eine erschöpfende Behandlung aller Positionen wurde auftragsgemäß nicht durchgeführt.

Abbildung 48: Prioritäre Quellen und Meilensteine der Reformdebatte



Quelle: DLR Projektträger 2018.

Neben dieser zeitlichen Eingrenzung ist die Darstellung der europäischen Debatte hinsichtlich definierter Kriterien fokussiert und **auf folgende Quellen begrenzt:**

- Unmittelbar für die EU-Strukturpolitik relevante Dokumente.
- Übergeordnete Dokumente zum EU-Haushalt sowie mit Bezug zu anderen Politikbereichen mit (potenziellen) Auswirkungen auf die finanzielle Bedeutung und strategische Ausrichtung der EU-Strukturpolitik, insb. im Verhältnis zu zentral verwalteten Förderbereichen der EU.
- Schwerpunkt auf Quellen der EU-Organe (Parlament, Rat, Kommission) und anderer europäischer Institutionen (Ausschuss der Regionen, Europäischer Rechnungshof), wichtiger europäischer Verbände (z.B. EURADA, ERRIN) und Organisationen, Positionspapieren anderer EU-Mitgliedsstaaten sowie die einschlägigen Referenzquellen für Deutschland (z.B. Bundesregierung, Bundesländer/Bundesrat).

In der folgenden Tabelle 20 sind die prioritären Quellen unter allen analysierten Dokumenten aufgeführt.

Tabelle 20: Prioritäre Quellen für die Systematisierung der europaweiten Debatte nach Verfasser

Stellungnahme / Studie / Bericht	Verfasser	Erscheinungsjahr
Die Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2020 – "Für eine starke und wirkungsvolle europäische Kohäsionspolitik"	Ausschuss der Regionen	2017
Key challenges and opportunities for Cities and Regions and MFF post 2020	Ausschuss der Regionen	2017
Kosten und Risiken einer fehlenden Kohäsionspolitik	Ausschuss der Regionen	2018
Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020	BReg + BL	2017
Beschluss der MPK Ost zur Zukunft der Kohäsionspolitik in der EU	BL	2018
Koalitionsvertrag 19. Legislaturperiode	BReg	2018
Beschluss des Bundesrates zu den Reflexionspapieren der Europäischen Kommission	BRat	2017
Building blocks for a post-2020 EU Cohesion Policy (Bericht)	EP	2017
Report on strengthening economic, social and territorial cohesion in the EU: the 7th report of the European Commission	EP	2018
Die Wirksamkeit und die Relevanz der Kohäsionspolitik und deren Sichtbarkeit bei unseren Bürgerinnen und Bürgern erhöhen (Ratsschlussfolgerungen)	Rat der EU	2017
Eine forschungs- und innovationsfreundlichere, intelligente und einfache Kohäsionspolitik sowie die europäischen Struktur- und Investitionsfonds generell (RSF)	Rat der EU	2016
Synergien und Vereinfachung für die Kohäsionspolitik nach 2020 (RSF)	Rat der EU	2017
Straffung des Fördersystems und der Umsetzung der Kohäsionspolitik sowie der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) nach 2020 (RSF)	Rat der EU	2018
Ex-post Evaluation der Kohäsionspolitik 2007-2013	EU KOM	2016
Final conclusions and recommendations of the High-Level Group on Simplification for post 2020 (Kallas-Bericht)	EU KOM	2017
LAB – FAB – APP: Investing in the European future we want - Report of the independent High-Level Group on maximising the impact of EU Research & Innovation Programmes (Lamy-Bericht)	EU KOM	2017
Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt	EU KOM	2017
Weißbuch zur Zukunft Europas; Reflexionspapiere zur sozialen Dimension, Globalisierung, Wirtschafts- und Währungsunion, EU-Finzen	EU KOM	2017
Joint Paper of the Visegrad Group, Bulgaria, Croatia, Romania and Slovenia on Cohesion Policy after 2020	PL, CZ, SK, HU, BG, HR, RO, SI	2017

Initial views on the post-2020 Cohesion Policy package	CPMR	2018
ERRIN Position Paper for the Public Consultation on EU Funds in the Area of Cohesion	ERRIN	2018
Position Paper on Cohesion Policy	EURADA	2018

Quelle: DLR Projekträger 2018.

Diese prioritären Quellen wurden hinsichtlich der darin geäußerten Positionen tiefergehend analysiert. Zunächst haben wir die in der europaweiten Diskussion vorgebrachten Forderungen sowohl quantitativ (Häufigkeit der Nennung) als auch qualitativ (Inhalt) auf ihre **Relevanz** im Rahmen der Gesamtdebatte hin untersucht. Auf dieser Grundlage wurden schwerpunktmäßig genannte Aspekte identifiziert. Zu jedem Reformaspekt zeigen wir die Bandbreite der Positionen auf (**Varianz**) und überprüfen deren Stimmigkeit bzw. innere Logik (**Konsistenz**) sowie deren Rückwirkung auf andere Aspekte (**Kohärenz**). Die Position Deutschlands, ggf. unterschieden nach Bund und Ländern – wird in das Spektrum der Positionen eingeordnet. Auf dieser Grundlage können **Verhandlungsrisiken** aufgedeckt und **Handlungsoptionen** für eine stringente Argumentation entwickelt werden, was in Kapitel 7 erfolgt. Dabei kommt das in Tabelle 21 dargestellte **Bewertungsraster** zum Einsatz.

Tabelle 21: Schema zur Bewertung der europäischen Debatte

Identifizierter Schwerpunkt in der Reformdebatte	
Relevanz	Quantitativ: Präsenz in Positionen Qualitativ: Bedeutung für DE, Bezug zum eur. Mehrwert
Varianz	Bandbreite der Positionen, Häufung, kontroverse Positionen
Konsistenz	Stimmigkeit der Argumentation (innere Logik)
Kohärenz	Rückwirkung auf andere Aspekte (Reformcluster), Passfähigkeit mit anderen Programmen
Einordnung DE-Position in das Spektrum der Positionen (falls vorhanden)	Umgang mit Unterschieden Bund / Länder

Quelle: DLR Projekträger (2018).

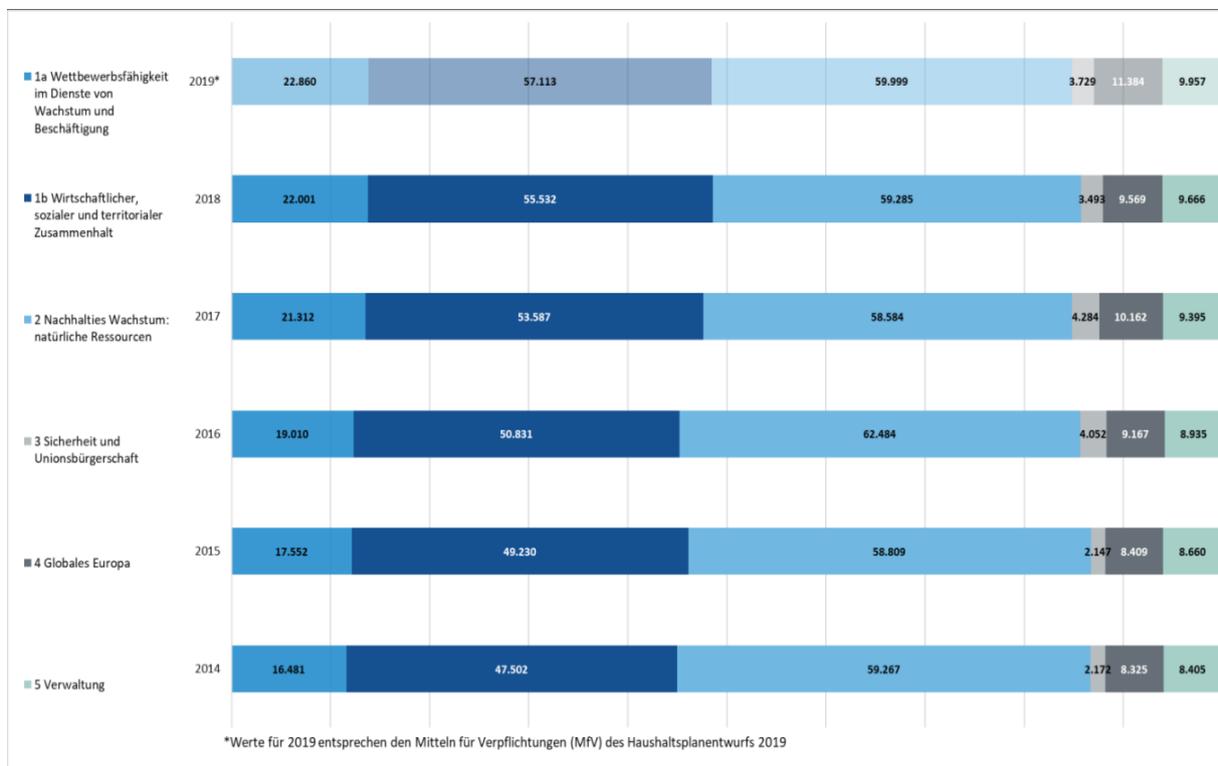
6.2 Unterschiedliche Positionen in der europaweiten Debatte für ausgewählte Reformaspekte

Die **Debatte auf europäischer Ebene** wird zu einigen Fragen bereits intensiv geführt und wird im nun formal anlaufenden Verhandlungsprozess fortgesetzt werden. Vorrangig betrifft dies das Budget der EU-Strukturpolitik, die Mittelverteilung auf die einzelnen Mitgliedsstaaten und Regionen, die Vereinfachung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie die stärkere Verbindung mit Strukturreformen. Die **bisherige Auswertung der Positionen lässt sich in zehn Reformpakete gliedern**, die jeweils aus einzelnen Reformaspekten bestehen (Systematisierung), die dann ihrerseits Ausprägungen an Reformforderungen von den Akteuren aufweisen (Differenzierung).

6.2.1 Haushalt

Der Reformaspekt „Haushalt“ weist eine **hohe Präsenz in der Gesamtdebatte** auf. Er wird vor allem von der KOM, auf Ebene der Mitgliedsstaaten und von regionalen Vertretern kontrovers diskutiert. Auch **für Deutschland ist dies ein sehr relevanter Aspekt**, da eine Verringerung des Mittelanteils der Kohäsionspolitik am Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) direkte nachteilige Auswirkungen auf die EFRE-Förderung der deutschen Regionen hätte, z.B. hinsichtlich Intensität, räumlicher Abdeckung und Sichtbarkeit der EU. Die beiden folgenden Abbildungen stellen den EU-Haushalt für die aktuelle Periode nach Rubriken und Programmen dar.

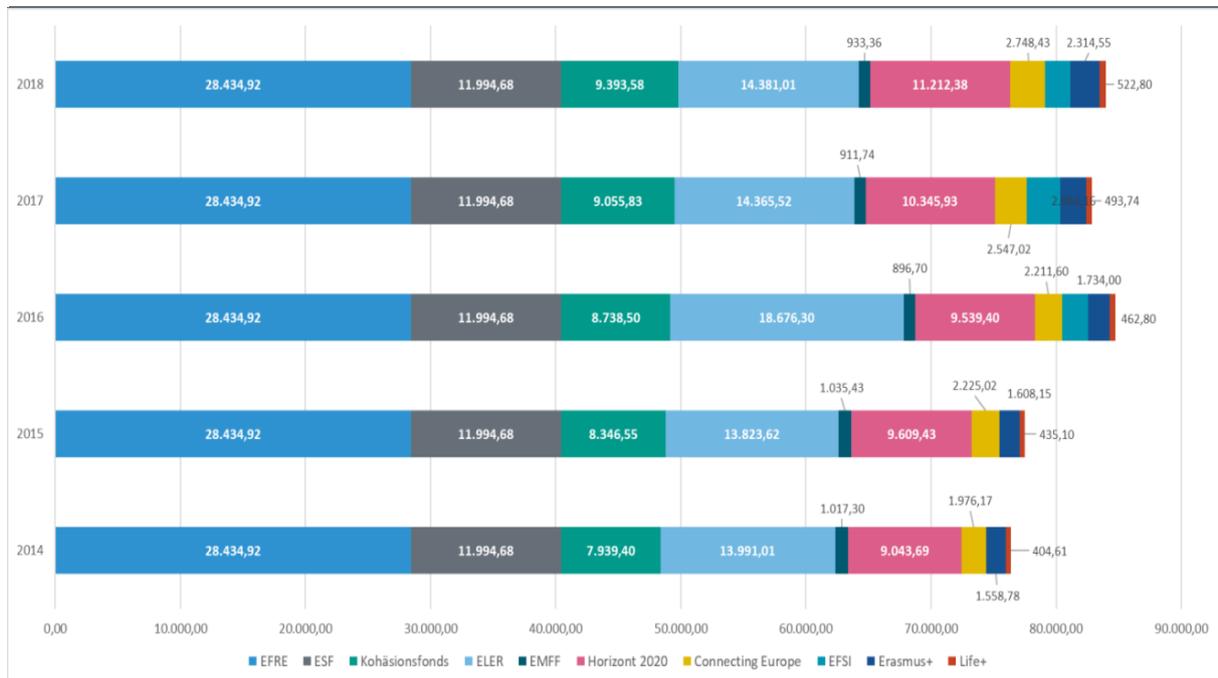
Abbildung 49: EU-Haushalt, aufgeschlüsselt nach den Rubriken des Finanzrahmens, 2014 - 2019 (in Mio. Euro)¹⁸⁶



Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Europäischer Kommission.

¹⁸⁶ Die Haushaltsaufwendungen der Rubrik Besondere Instrumente sind in der Abbildung 48 nicht enthalten. Sie belaufen sich im Jahr 2014 auf 456,18 Mio. Euro, im Jahr 2015 auf 515,37 Mio. Euro, im Jahr 2016 auf 524,60 Mio. Euro, im Jahr 2017 auf 533,92 Mio. Euro, im Jahr 2018 auf 566,90 Mio. Euro und sind im Haushaltsentwurf für 2019 mit 577,20 Mio. Euro eingeplant. Des Weiteren sind im Jahr 2014 26,60 Mio. Euro an Ausgleichszahlungen verbucht.

Abbildung 50: Mittelaufteilung nach Programmen, 2014 - 2018 (in Mio. Euro)



Quelle: Prognos AG (2018) auf Basis von Europäische Kommission.

Im Hinblick auf den künftigen Haushalt schlägt die KOM einen jährlichen EU-Haushalt von durchschnittlich **1,11 % des Bruttonationaleinkommens** der Mitgliedstaaten für den MFR 2021-2027 vor¹⁸⁷. Der Anteil der Strukturpolitik am MFR soll dabei **um etwa 10 %¹⁸⁸ gekürzt** werden. Während der EFRE um 2 % anwächst, werden die Mittel für den ESF um 7 % gekürzt, für den Kohäsionsfonds sogar um 45 %¹⁸⁹. Die Europäische Kommission (KOM) argumentiert, angesichts der finanziellen Folgen des Brexits sowie aufgrund aktueller Herausforderungen (z.B. Migration, Sicherheit) sei eine Kürzung bzw. eine Umschichtung der verbleibenden Mittel erforderlich. Zudem plant die KOM, die **Mittel für zentral verwaltete Programme für Forschung, Innovation und Digitales um 64 % zu erhöhen** (Horizont Europa, InvestEU, Euratom, ITER, „Digitales Europa“ und „CEF Digitales“) sowie ein neues **Reformhilfeprogramm** mit einem Volumen von ca. 25 Mrd. Euro in Ergänzung zu den Strukturfonds einzuführen („Reform Support Programme“). Der Europäische Landwirtschaftsfonds **ELER** soll aus der Dachverordnung für die ESIF herausgelöst und in die Gemeinsame Agrarpolitik überführt werden. Der **ESF+** soll künftig verstärkt die länderspezifischen Empfehlungen adressieren. Schließlich sieht der Vorschlag den **Umbau von INTERREG** von den bisher drei Strängen in fünf Komponenten vor, bei einer gleichzeitigen Budgetkürzung um ca. 12 %. Darüber hinaus schlägt die KOM eine **Neugestaltung der Flexibilitätsmechanismen** (z.B. die Übertragung von Strukturfondsmitteln in zentral verwaltete Programme und die Einführung einer neuen „Unionsreserve“ für unvorhergesehene Ereignisse in Bereichen wie Sicherheit und Migration vor.

187 Europäische Kommission (2018), MFR-Vorschlag 2021-2027.

188 Bei den Haushaltszahlen muss beachtet werden, dass die KOM diese sowohl in 2018er-Preisen als auch in laufenden Preisen mit einer zugrunde gelegten Inflationsrate von 2 % veröffentlicht hat.

189 Europäischer Rechnungshof (2018), The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework – Briefing Paper July 2018.

In der **Reformdebatte** herrscht unter den meisten Akteuren die Meinung vor, dass sowohl das **absolute Mittelvolumen für die Kohäsionspolitik** als auch **ihr relativer Anteil am mehrjährigen Finanzrahmen** trotz der aktuellen Rahmenbedingungen (sinkende Beiträge durch den Brexit, neue Budgetanforderungen u.a. für Sicherheit und Migration) gleichbleiben (AdR, EP, Visegrad-Länder) oder, wenn unvermeidbar, nur sehr geringfügig sinken soll (Bundesländer, EURADA, ERRIN). Der AdR fordert, dass der Anteil der Kohäsionspolitik am MFR trotz des Brexits gleich hoch bleiben müsse, da sich die Bedürfnisse der Regionen dadurch nicht ändern. Die am stärksten abweichende Auffassung vertritt zum einen die Europäische Kommission, die aktuell eine Reduzierung der Mittel für die Kohäsionspolitik im MFR von etwa 6 % vorschlägt. Aber auch einige Mitgliedsstaaten sprechen sich für ein Abschmelzen der Kohäsionspolitik am MFR aus (AT, DK, NL, SE). Höhere Beiträge der Mitgliedsstaaten zum MFR lehnen sie entschieden ab. Am anderen Ende des Spektrums fordern GR, HU, PL und PT als größte Nettoempfänger ein „ambitionierteres“, also höheres Budget, gerade auch für die Strukturpolitik. Eine Reihe von Mitgliedsstaaten, Nettozahler wie –empfänger, spricht allgemein seine Sorge um die Auswirkungen des Brexits auf den Umfang der Kohäsionspolitik nach 2020 aus (CY, EL, FI, HU, LV, SE).

Die deutsche **Bundesregierung** setzt sich für eine Minimierung der Verluste für Deutschland ein. Sie sieht es als wichtig an, dass das Gesamtbudget für die Kohäsionspolitik nicht weiter verringert wird, was die vorgeschlagenen Kürzungen noch verschärfen würde. Diese finanziellen Aspekte werden allerdings im Rahmen der Verhandlungen zum künftigen MFR (also BMF-Zuständigkeit) im Rat einstimmig mit Zustimmung des Europäischen Parlaments festgelegt. **Die deutschen Bundesländer fordern eine „angemessene“ Finanzausweisung der Kohäsionspolitik** im kommenden MFR und betonen die Wichtigkeit der **Planungssicherheit** gerade im Bereich der Kohäsionspolitik. Diese müsse auch im Falle einer stärkeren Flexibilisierung des EU-Haushalts gewahrt bleiben. Die **Bundesländer** bewerten die Schwächung der regionalen Programme und die zunehmende Fokussierung auf eine zentralisierte Mittelvergabe (z.B. +64 % für zentral verwaltete Ful-Programme, siehe oben) als äußerst kritisch. Die Fonds müssten sich auch weiterhin auf die regionalen Kompetenzen vor Ort berufen, sonst beraube man sich der Fähigkeit, Programme effektiv umzusetzen. Eine (teilweise) Kompensation künftig geringerer Zuwendungen werde eine hohe Koordinierungsleistung erfordern, etwa zwischen Bund und Ländern. Die Strukturfonds müssen den Zusammenhalt der EU weiter stärken; eine Kürzung gefährde zentrale Werte der Union, weshalb der Strukturpolitik mit ihrer dezidiert regionalen Ausrichtung weiterhin eine solide finanzielle Ausstattung erhalten müsse. Die einzelnen Bundesländer erwarten unterschiedlich stark ausgeprägte finanzielle Mehrbelastungen für die zukünftigen Länderhaushalte. So würden einige finanzschwächere Bundesländer die stärkere Belastung bei einer Verringerung der Zuweisungen durch die EU-Strukturpolitik nicht durch Eigenmittel kompensieren und gegenwärtige strukturalistische Maßnahmen fortführen können (z.B. Bremen, Saarland und Sachsen-Anhalt). Es besteht solidarischer Konsens zwischen westlichen und östlichen Bundesländern, dass „Ost-Bedarfe“ bei der EU-Strukturförderung Berücksichtigung finden sollen.

Bewertung von Relevanz, Varianz, Konsistenz, Kohärenz:

Der Reformaspekt Haushalt ist ein **äußerst kontrovers diskutierter Aspekt** bezüglich der Relation der Strukturpolitik zu zentral verwalteten Programmen und der unterschiedlichen Interessenlagen von Nettozahlern und Nettoempfängern. Betrachtet man im MFR unter der Überschrift „Kohäsion und Werte“ nur die eigentlichen Strukturfonds EFRE, Kohäsionsfonds und ESF+, so beträgt das für die Förderperiode 2021-2027 vorgeschlagene Budget gut 330 Mrd. Euro (in 2018er-Preisen, 374 Mrd. Euro in laufenden Preisen) im Vergleich zu etwa 352 Mrd. Euro im Zeitraum 2014-2020 (366 Mrd. Euro in laufenden Preisen). Die Verschiebung großer Teile der Mittel aus dem Kohäsionsfonds in das Reform Support Programme (RSP) und der Aufwuchs der zentral verwalteten Programme für Forschung, Innovation und Digitales um 64 %¹⁹⁰ bedeutet eine

¹⁹⁰ Europäische Kommission (2018), MFR-Vorschlag 2021-2027.

Verschiebung zu Lasten strukturpolitischer Fördermittel. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Grundbedingungen in den Mitgliedstaaten ist diese politische Schwerpunktsetzung mit gleichzeitiger Verkleinerung und Zentralisierung des Budgets schwer vermittelbar und vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der Wirtschafts- und Finanzkrise, die die politische Stabilität der EU stark belasten, nicht konsistent.

Ein ausgewogener Interessenausgleich wird in den Verhandlungen aufgrund der **Notwendigkeit eines einstimmigen MFR-Beschlusses** im Rat sowie der Zustimmung des EP unbedingt erforderlich sein. Ein Anwachsen des MFR über 1,1 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) hinaus erscheint gegenwärtig in der EU politisch nicht durchsetzbar. Bereits bei einem EU-Haushalt von 1 % des BNE müsste Deutschland ab 2021 durchschnittlich **bis zu 10 Mrd. Euro pro Jahr mehr** leisten¹⁹¹. Die Höhe des Budgets für die Strukturpolitik hat auch direkte Auswirkungen auf die anderen diskutierten Reformaspekte. Es ist zudem bemerkenswert, dass die Europa 2020 Strategie, die den politischen Rahmen für die aus dem Haushalt finanzierten Maßnahmen darstellt, Ende 2020 auslaufen wird und die KOM bisher **keine äquivalente Nachfolgestrategie** angekündigt hat. Der aktuelle **MFR-Vorschlag definiert so nunmehr selbst die künftigen EU-Ziele**, anstatt diese wie bislang lediglich widerzuspiegeln¹⁹². Dies könnte sich nachteilig auf die Kohärenz zwischen den verschiedenen Förderbereichen und auch zwischen den Reformaspekten innerhalb der EU-Strukturpolitik auswirken, die alle in unterschiedlicher Weise auf die Europa 2020 Strategie einzahlen.

Grundsätzlich muss die mit der **EU-Strukturpolitik zu erzielende Wirkung immer im Verhältnis zu der Höhe der eingesetzten Mittel** gesehen werden. Eine Bestimmung des „absolut“ notwendigen Budgets für die EU-Strukturpolitik ist kaum möglich, wenngleich die makroökonomischen Modelle (u.a. QUEST und HERMIN) positive kumulative Multiplikatoren in Relation zu den Finanzierungsvolumina (%-am BIP) nachweisen¹⁹³. Gleichzeitig aber zeigt die wissenschaftliche Forschung auch, dass sowohl die Absorptionskapazitäten für „sinnvolle“ Investitionen als auch der wirtschaftliche Grenznutzen der eingesetzten Fördermittel betrachtet werden muss. Rodriguez-Pose und Garcilazo (2013) zeigen u.a., dass die Investmentrendite signifikant mit der Governance-Qualität zusammenhängt und der **wirtschaftliche Grenznutzen** bei Investitionen in Kohäsion in Europa bei 120 Euro pro Kopf erreicht ist¹⁹⁴. Die regionalökonomischen Modelle (u.a. Rhomolo) zeigen, dass **durch die Strukturfonds in allen EU-Regionen Wachstumsbeiträge erzielt werden**, auch bei sehr unterschiedlichen Investitionshöhen in Relation zu den übrigen (öffentlichen) Investitionen. Allerdings zeigen einige der ex-post-Analysen zu den Wachstumsbeiträgen der Strukturfonds auch, dass nicht zwingend immer die wachstumsschwachen Regionen mit proportional höheren Strukturfondsbudgets auch höhere Wirkungsbeiträge aufweisen. Die jeweilige **effektive Absorptionskapazität** von Strukturmitteln in den Empfängerländern und -regionen ist **abhängig von der Leistung der örtlichen Verwaltungsstrukturen**.¹⁹⁵ Die in Kap. 6.2.1 diskutierten wirtschafts- und regionalstatistischen Analysen zeigen verschiedenste Herausforderungen und Problemlagen mit sehr unterschiedlicher Verteilung in Deutschland und den Bundesländern. Die Entwicklungsunterschiede zwischen den deutschen Regionen sind zum Teil erheblich und drücken sich räumlich differenziert aus. So verlaufen sie nicht mehr nur zwischen Ost und West, sondern auch zwischen Nord und Süd, zwischen Teilräumen in strukturstärkeren Gebieten (Stadt-Land-Gefälle) oder sie zeigen sich in Räumen mit besonderem industriellem Strukturwandel (z.B. das Ruhrgebiet). Darüber hinaus ist auch in stärker entwickelten Regionen ein Marktversagen für einzelne Entwicklungsdeterminanten zu beobachten (Innovation, Start-up, Infrastruktur), das eine Förderung begründen kann.

191 <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-mehrjaehriger-finanzrahmen/2067002>.

192 Bachtler et al. (2018), Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-27: a preliminary assessment.

193 Europäische Kommission (2017), 7. Kohäsionsbericht, Kapitel 6.

194 Rodriguez-Pose, A. & E. Garcilazo (2013), Quality of Government and Returns of Investment.

195 a.a.O.

Durch die **empirischen Erkenntnisse aus den Interviews** wird die Annahme gestützt, dass **nicht allein das absolute Mittelvolumen** entscheidend ist, sondern dass auch die **Mechanismen des Mitteleinsatzes wichtig** sind (d.h. eingesetzte Instrumente, thematische Konzentration etc.). Die Strukturfonds können in Deutschland und anderen weiter entwickelten Gebieten nicht als ein die Bedarfe „in der Fläche“ deckendes Instrumentarium im Sinne einer auskömmlichen Strukturpolitik angesehen werden, sondern müssen **vorrangig dort eingesetzt werden, wo sie am produktivsten wirken und den höchsten Mehrwert in Ergänzung zu nationalen und anderen europäischen Programmen erbringen** können. Ein Teil der Interviewpartner spricht sich angesichts der zahlreichen neuen Herausforderungen (z.B. Migration, Energie- und Klimapolitik, Sicherung der Außengrenzen) aber dafür aus, den MFR insgesamt finanziell zu stärken. Nicht nachvollziehbar ist, dass die Finanzierung von neuen Herausforderungen Kürzungen bei den Strukturfonds erfordert, wenn diese Themen seit Jahren im Rahmen der Kohäsionsfonds adressiert werden und zugleich andere Bereiche von Erhöhungen profitieren (ERASMUS oder Horizont 2020). Kürzungen in bestimmten Regionen von bis zu 30 % wären schwierig zu verkraften, da **in den meisten Bundesländern der EFRE für die Kofinanzierung wesentlicher Strukturinvestitionen** verantwortlich ist. So sind Bremen und das Saarland Haushaltsnotlageländer, die nicht über Spielräume in den Haushalten verfügen. Auch in den östlichen Bundesländern und zahlreichen westlichen Bundesländern, z.B. Schleswig-Holstein, fehlen die Mittel mögliche Kürzungen zu kompensieren. Unter den Interviewpartnern wird auch vereinzelt die Ansicht vertreten, dass eine Kürzung des Budgets der EU-Strukturpolitik angebracht sei, da der Ausgabenzyklus des Bereichs zu langsam und die Absorptionsfähigkeit einiger Mitgliedsstaaten zu niedrig seien. Die n+2 bzw. n+3-Regelung würde dies belegen und teilweise unnötige Investitionen mit sich bringen. Hier bleibe es ein Spagat, im EU-Haushalt das richtige Finanzierungsniveau zu finden.

Die KOM will einen noch flexibleren Haushalt schaffen, mit dem die Union rasch und wirksam auf unvorhergesehene Bedarfe reagieren kann. Die KOM plant daher die Erweiterung von Umfang und Anwendungsbereich des Gesamtspielraums für Mittel für Verpflichtungen zur Bildung einer „**Unionsreserve**“. Finanziert werden soll dies aus den Margen, die im Rahmen der Obergrenzen für Mittel für Verpflichtungen des vorausgegangenen Haushaltsjahres noch zur Verfügung stehen, sowie aus Geldern, die im EU-Haushalt zweckgebunden waren, dann aber nicht für die Programmdurchführung ausgegeben worden sind¹⁹⁶. Eine **Flexibilitätsreserve** im Haushalt wird von den Ländervertretern ambivalent bewertet. Die aktuellen politischen Herausforderungen (z.B. Aufnahme und Integration von Flüchtlingen) machen es zwar erforderlich, kurzfristig Mittel für neue Herausforderungen bereitzustellen. Es wird jedoch befürchtet, dass eine höhere Flexibilität in den Strukturfonds-Programmen zu einer Verschiebung der Mittel in zentral verwaltete Programme führen könnte. Notwendige Mittel für die Digitalisierung, Energiewende, demographischer Wandel, Globalisierung etc. stünden dann nicht mehr in ausreichendem Maße in den dezentral verwalteten Programmen der Strukturfonds zur Verfügung. Können Mittel nicht sicher verplant werden, könnte die Reserve den entgegengesetzten Effekt auslösen und einen Mittelverfall bewirken.

6.2.2 Kriterien der Mittelzuweisung

Durch die frühzeitige Veröffentlichung einer Tabelle zur Mittelzuweisung nach Mitgliedsstaaten hat sich die Reformdebatte noch einmal stärker diesem Aspekt zugewandt, z.B. in den Ratsarbeitsgruppen. Schwerpunkte in der Reformdebatte zur Mittelzuweisung sind die anzulegenden **Kriterien der Mittelzuweisung, die Förderfähigkeit der jeweiligen Regionenkategorien und die Beihilfeintensität.**

¹⁹⁶ Europäische Kommission (2018), MFR-Vorschlag 2021-2027.

Im **KOM-Vorschlag** kommt es bei der Mittelverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten zu teils **deutlichen Mittelverschiebungen**, insbesondere von Ost- nach Südeuropa. Laut KOM sollen die maximalen Verluste pro Region aber bei 30% gedeckelt sein¹⁹⁷. Die KOM schlägt vor, die **drei bisherigen Kategorien beizubehalten** (weniger entwickelte Regionen, Übergangsregionen, stärker entwickelte Regionen). Die Übergangskategorie wird ausgeweitet auf Regionen mit BIP/EW zwischen 75 und 100 % des EU-Durchschnitts (bisher 75-90 %). Die Zuweisung von Mitteln für Kohäsionsstaaten bleibt unverändert (unter 90 % des durchschnittlichen EU-BNE). **Städte und Metropolregionen** werden stärker gefördert, da diesen eine besondere Rolle bei der Bewältigung neuer Herausforderungen wie Migration und Klimawandel zukomme. Im Verteilungsschlüssel der Mittelzuweisung soll auch in Zukunft das **BIP pro Kopf das wichtigste Kriterium** bleiben. Ergänzend werden weitere Kriterien berücksichtigt, nämlich Arbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit, CO₂-Emissionen und die Integration von Flüchtlingen. Die **Beihilfeintensität** liegt mit nun max. 70 % für weniger entwickelte Regionen (bisher max. 85%), 55% für Übergangsregionen (bisher 60 %) und 40 % für stärker entwickelte Regionen (bisher 50%) unter dem bisherigen Niveau. Die Kofinanzierungssätze können auf Programm- und auf Prioritätsebene flexibel festgelegt werden.

Hinsichtlich der **Förderfähigkeit von Regionen** spricht sich die Mehrzahl der Akteure dafür aus, auch zukünftig alle Regionen im Rahmen der Kohäsionspolitik zu fördern (Rat, EP, BReg, BL, Visegrad-Länder, ERRIN). Konkret unterstützt der Rat die Beibehaltung der Förderung aller Regionen, mit dem Schwerpunkt auf den weniger entwickelten. Ähnlich äußert sich das EP, wobei es betont, dass der Großteil der Mittel auf die verwundbarsten Gebiete konzentriert werden müsse. Eine Reihe von Mitgliedsstaaten will den Schwerpunkt der Förderung auf die weniger entwickelten Regionen legen (PL, IT, PT, RO, SK, SI). Mit Blick auf die **Kriterien der Mittelzuweisung** will das EP bei der Mittelzuweisung noch andere Indikatoren als das BIP pro Kopf berücksichtigen und zwar solche, die in Zusammenhang mit aktuellen Herausforderungen (z.B. Arbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit) und regionalen Bedürfnissen stehen. Auch gelte es laut EP, Regionen zu identifizieren, die sich in der "Falle der mittleren Einkommen" befinden, um diese gezielt zu unterstützen (vgl. Kap. 0). FI und SE sprechen sich dafür aus, die Mittelzuweisung stärker an konkreten Zielen zu orientieren wie Wettbewerbsfähigkeit, Forschung und Innovation oder eine CO₂-arme Wirtschaft.

Starke Kritik an den vorgeschlagenen Mittelkürzungen üben die Visegrad-Staaten sowie die baltischen Länder. Auch die Anhebung der Schwelle für Übergangsregionen auf 100% des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP, die Verringerung der **EU-Kofinanzierung** und der schnellere Mittelverfall (n+2 anstatt n+3) werden kritisiert (IT, ES, MT, HR). AT, DK, FI und SE sehen hingegen das Erfordernis, die nationale Kofinanzierung zu erhöhen. Das EP fordert die KOM dazu auf, eine überarbeitete Systematik zu den Kofinanzierungsraten vorzubringen, dass die letzten Entwicklungen berücksichtigt und den Anteil der EU-Kofinanzierung in solchen Regionen verringert, die bereits Fortschritte erzielt haben. Die deutsche **Bundesregierung** setzt sich für eine Minimierung der Verluste für Deutschland ein. Sie sieht es als wichtig an, dass das Gesamtbudget für die Kohäsionspolitik nicht verringert wird. Unterstützt werden sollen v.a. wirtschaftlich schwächere Mitgliedsstaaten und Regionen und auch solche, die von besonderen Herausforderungen betroffen sind. Die Bundesregierung regt an, neue Ansätze der Mittelverteilung zu prüfen. Eine stärkere Berücksichtigung sollte die Absorptionsfähigkeit der Mitgliedsstaaten bei der Mittelzuweisung finden. Weniger entwickelte Regionen sollten ihre Mittel stärker zum Aufbau einer leistungsfähigen Verwaltung einsetzen. Auch sei der Mitteleinsatz effizienter zu gestalten. So solle geprüft werden, ob anstelle der bisherigen drei Gebietskategorien ein neuer Ansatz möglich sei, z.B. ein lineares Modell ohne Sprünge zwischen den Kategorien. Im Hinblick auf die EU-Strukturpolitik in Deutschland enthält der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD ein klares Bekenntnis für eine starke

¹⁹⁷ Bayer, L., Gray, A. (2018). Oettinger: Criticism of EU budget plan means I'm right.

Strukturpolitik, die auch künftig alle Regionen angemessen berücksichtigt und gleichzeitig notwendige Strukturreformen in den Mitgliedstaaten besser unterstützt.

Die deutschen **Bundesländer** sprechen sich dafür aus, den Schwerpunkt der Förderung weiterhin auf die weniger entwickelten Regionen zu legen. Aber auch stärker entwickelte und Übergangsregionen stünden vor Herausforderungen, die zu fördern seien; die Weiterführung geförderter Maßnahmen und die Vermeidung von Abbrüchen solle in jedem Fall erfolgen. Die Bundesländer fordern die stärkere Berücksichtigung der Rolle von Übergangs- und stärker entwickelten Regionen als Innovations- und Wachstumslokomotiven für die gesamte EU durch eine Erhöhung des Mittelanteils. Mögliche Absenkungen der **EU-Kofinanzierungsraten** müssten maßvoll und für die bestehenden Fördersysteme verkraftbar erfolgen. Für Regionen, die durch einen neuen Förderstatus von einer zusätzlichen Absenkung der EU-Kofinanzierung betroffen sind, sollten Auffanglösungen gefunden werden. Geringere Ko-Finanzierungssätze würden neben den Länderhaushalten gerade die in der ESF-Förderung beteiligten Sozialpartner belasten. Vor allem **Ostdeutschland** ist wie nur wenige andere Regionen in der EU von einem **Rückgang der Erwerbsbevölkerung** betroffen (siehe Kapitel 2.1.2 und 2.2.3), der das wirtschaftliche Wachstumspotenzial vermindere. Der rückläufige Anteil der Erwerbsbevölkerung und die damit einhergehende Verringerung des Arbeitskräftepotenzials werde Innovationsfähigkeit und Produktivität der ostdeutschen Unternehmen gefährden und hierdurch zunehmend als Wachstums- und Entwicklungsbremse wirken. Diese demografische Entwicklung stelle einen schweren und dauerhaften Nachteil dar, dem gemäß Artikel 174 Abs. 3 AEUV die besondere Aufmerksamkeit der Strukturpolitik gelten müsse. Dies sollte in der nächsten Förderperiode besser als bisher berücksichtigt werden, z.B. bei den Einsatzmöglichkeiten der Fonds, bei der Kofinanzierung oder aber auch bei ergänzenden Mittelzuweisungen. Mit der geplanten Abänderung der Ko-Finanzierungsquoten verlieren die strukturellen Programme für einige Länder an Attraktivität. Es sei unwahrscheinlich, dass der künftig höhere Anteil an Landesmitteln (plus 1/3) durch jeden Landeshaushalt aufzubringen ist. Auch entstehe so eine Diskrepanz zwischen Leistungsanteil der Union und Mitspracherecht der Bundesländer beim Mitteleinsatz.

Bewertung von Relevanz, Varianz, Konsistenz, Kohärenz:

Die von der KOM vorgeschlagene **Beibehaltung der Förderung aller Regionen** ist eindeutig vorteilhaft zu bewerten, da es so möglich bleibt, die europäischen Ziele in allen Regionen Europas umzusetzen. Die Interviews zeigen, dass dies nicht nur von den Verwaltungsbehörden, sondern auch von einigen Vertretern anderer Generaldirektionen als GD Regio so gesehen wird. Die Förderung aller Regionen sichert darüber hinaus die Beteiligung aller Regionen an der europäischen Debatte zur Politikmodernisierung (z.B. RIS3) und ist daher positiv zu bewerten.

Die künftigen Herausforderungen für eine ausgewogene sozioökonomische Entwicklung in den Regionen sind – wie Kapitel 2 zeigt - vielfältig. Aufgrund dieser multifaktoriellen Situation ist eine Abgrenzung mittels eines einzigen Indikators (**BIP pro Kopf**) nicht angemessen. Die Mehrheit der Länder möchte zwar an dem BIP pro Kopf als Hauptindikator festhalten, daneben werden jedoch **ergänzende Indikatoren** vorgeschlagen. Allerdings sind die Auswirkungen auf die Länder nicht gleich verteilt. Je nach Indikator würden manche Länder mehr, andere weniger oder nicht profitieren. Gerade die ostdeutschen Regionen würden vom Faktor Migration nicht profitieren. Auch die Einführung eines demographischen Faktors würde sich trotz der besonderen Betroffenheit nicht zwangsläufig positiv auf die Mittelzuweisung für die ostdeutschen Länder auswirken, da die demographischen Problemlagen in einer Reihe von mittel- und osteuropäischen Regionen im Verhältnis noch gravierender sind¹⁹⁸. Mit Blick auf den KOM-Vorschlag wird der künftig höhere

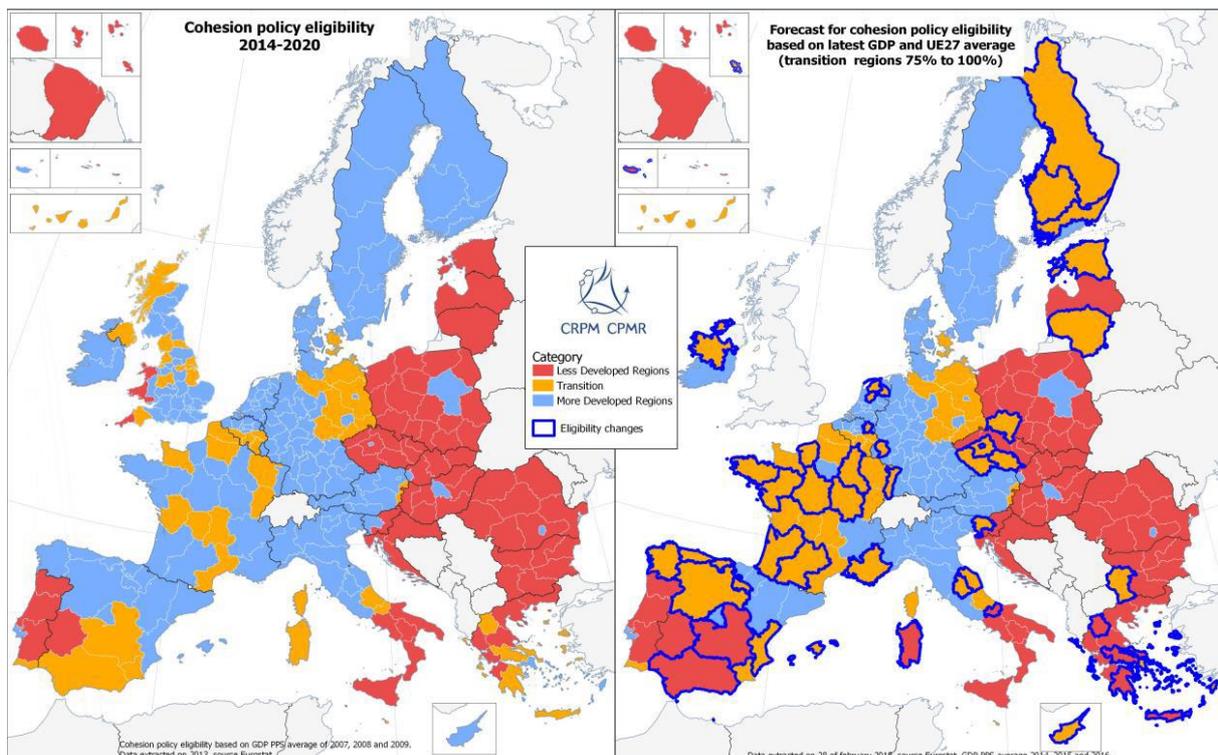
¹⁹⁸ Ifo Institut/GEFRA (2017), Optionen einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020; für Sachsen vgl. Bauer et al. (2018), Strategien für die Nutzung von Fördermitteln nach 2020.

ationale **Kofinanzierungsanteil** die deutsche Länderhaushalte stärker strapazieren. Dies wird sehr differenzierte Auswirkungen auf die regionalpolitischen Programme der Länder haben.

Durch den KOM-Vorschlag kommt es bei der **Mittelverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten** zu teils **deutlichen Mittelverschiebungen, insbesondere von Ost- nach Südeuropa** (Abbildung 52). Auch Deutschland ist von vergleichsweise starken Kürzungen betroffen und soll in der künftigen Förderperiode 2021-2027 in aktuellen Preisen (2018) 15,7 Mrd. Euro erhalten (17,7 Mrd. Euro in laufenden Preisen). Dies entspricht einem Mittelrückgang im Vergleich zur laufenden Förderperiode von 20,7% (bzw. 8% in laufenden Preisen). Die größten Kürzungen gibt es mit 24 % (12%) bei den baltischen Staaten, Ungarn, Tschechien und Polen (minus 23% bzw. 12%). Die größten Mittelzuwächse erhalten Bulgarien, Rumänien und Griechenland (plus 8 % bzw. 25%) gefolgt von Italien (plus 6% bzw. 22%) und Spanien (plus 5% bzw. 21%).

Durch die **Ausweitung der Übergangskategorie auf Regionen mit BIP/EW zwischen 75 und 100% des EU-Durchschnitts** (bisher 75-90%) verbleiben die ostdeutschen Länder (bis auf Leipzig) sowie Lüneburg auch künftig in der Übergangskategorie. Zudem wird voraussichtlich die Region Trier, bisher stärker entwickelte Region, in die Kategorie der Übergangsregionen fallen und von vergleichsweise höheren Fördersätzen profitieren. Insgesamt würden durch die Anpassung des Schwellenwerts vor allem ehemals stärker entwickelte Regionen in Westeuropa profitieren. Folglich stünden dadurch geringere Mittel in weniger entwickelten Regionen zur Verfügung, insbesondere in Ost- und Südosteuropa. Dies hätte auch negative Auswirkungen für Deutschland, da durch die Zunahme an Übergangsregionen mit vergleichsweise hohen Kofinanzierungssätzen absolut betrachtet weniger Mittel für andere Regionen zur Verfügung stehen würden.

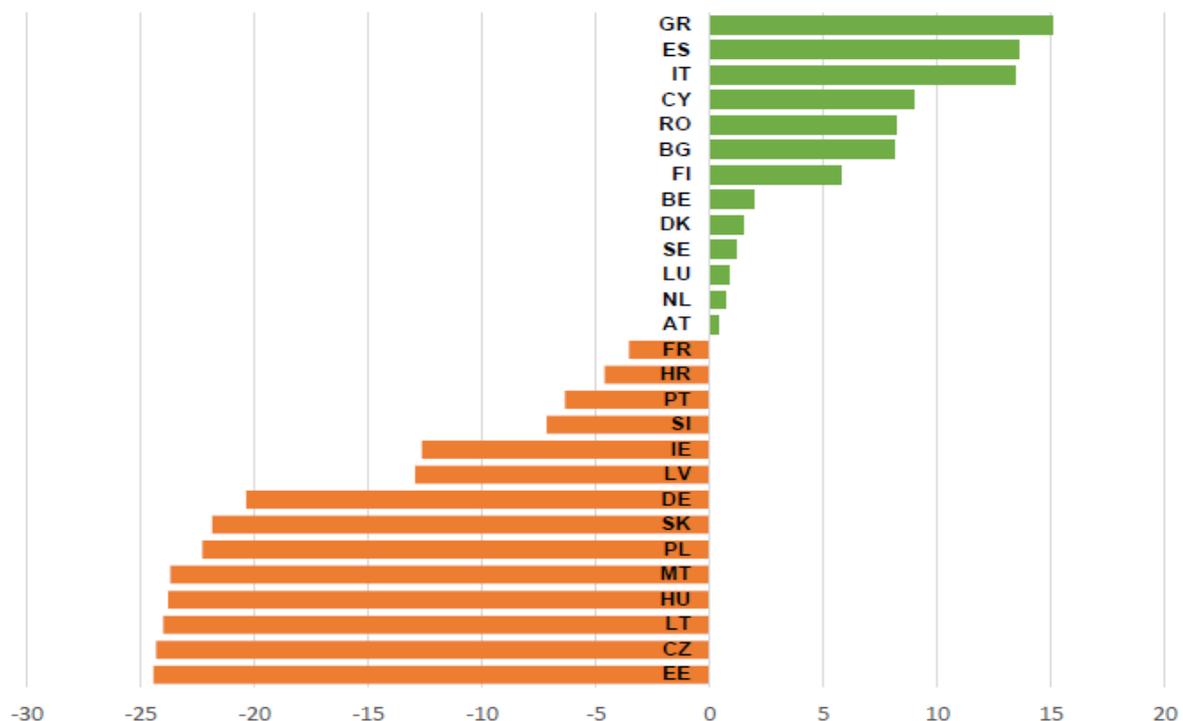
Abbildung 51: Vergleich der Förderfähigkeit nach Regionen in den Programmperioden 2014-2020 und 2021-2027



Quelle: CPMR (2018), Initial views on the post-2020 Cohesion Policy package, S.2.

Eine Reihe von Mitgliedsstaaten hat im Rat bereits deutlich gemacht, dass der Vorschlag im Hinblick auf die **Mittelverteilung nicht akzeptabel** sei. Auf regionaler Ebene könnte es trotz des von der KOM vorgesehenen Sicherheitsnetzes bei ca. 30 % zu noch stärkeren Kürzungen kommen. Aufgrund der erforderlichen Einstimmigkeit im Rat und der nötigen Zustimmung des Europäischen Parlaments wird dieser Aspekt in jedem Fall **Gegenstand zäher Verhandlungen** werden. Auch gegen die geplanten **niedrigeren Kofinanzierungssätze hat sich bereits Widerstand formiert**, z.B. im EP. Da die Sätze nach KOM-Vorstellungen auf nationaler Ebene festgelegt werden sollen, besteht politisch hier das **Risiko innerstaatlicher Verteilungskämpfe zwischen den Regionen**. Die Verhandlungen dieses Reformpakets werden sich aller Voraussicht nach als kompliziert und langwierig gestalten. Eine relativ transparente Mittelverteilung wird v.a. durch das **Kriterium BIP pro Kopf** gewährleistet. Dieses soll laut KOM-Vorschlag auch weiterhin das wichtigste Kriterium bleiben und der aktualisierten „Berlin-Formel“ in Anhang XXII des Vorschlags der Dach-VO zufolge bei der Zuweisungsberechnung mit 81% gewichtet werden (2014-2020: 86%)¹⁹⁹. Die **Wahl weiterer Kriterien** für die Mittelzuweisung ist entscheidend für ihre Nachvollziehbarkeit. Sie sollten die Ziele, die den Förderbedarf begründen, und die strukturellen Bedingungen (z.B. Demographie, Bildungsstand, Innovationskraft) abbilden. Mögliche ergänzende Indikatorensets wären z.B. der Good Governance Index oder das Regional Innovation Scoreboard.

Abbildung 52: Änderung der Mittelzuweisungen an die Mitgliedsstaaten als prozentualer Anteil an den vorläufigen Zuweisungen für 2014-2020



Quelle: Bachtler et al. (2018), Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-27, S. 43.

199 CPMR (2018), Initial views on the post-2020 Cohesion Policy package, S.3.

6.2.3 Mehrebenensystem

Laut **KOM-Vorschlag** sollen die geteilte Mittelverwaltung, das Partnerschaftsprinzip und das Mehrebenensystem (multi-level governance) Grundsätze der zukünftigen Strukturpolitik bleiben (Art.6 Dach-VO). Allerdings werden Teile der strukturpolitischen Mittel in die direkte Mittelverwaltung überführt, z.B. aus dem Kohäsionsfonds in die Fazilität „Connecting Europe“, die Europäische Stadtinitiative und die interregionalen innovativen Investitionen sowie aus dem ESF+ an die transnationale Zusammenarbeit. Das Fördersystem der Kohäsionspolitik soll sich nach dem Dafürhalten mehrerer Akteure in der **Debatte** künftig weiterhin strikt nach den **Grundsätzen der Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und geteilten Mittelverwaltung** richten (Rat, EP, AdR, Visegrad-Länder). Für das EP müssen die geteilte Mittelverwaltung, das Partnerschafts- und das Subsidiaritätsprinzip weiterhin fester Bestandteil der Strukturpolitik bleiben. Diese würden einen erheblichen Mehrwert der Strukturpolitik darstellen und die Mitverantwortung („ownership“) für die Umsetzung der Strukturpolitik unter allen Stakeholdern gewährleisten. Das Modell der geteilten Mittelverwaltung biete der EU ein einzigartiges Werkzeug, um innere und äußere Herausforderungen anzugehen. Es gebe aber noch Verbesserungsspielraum bei der echten und frühzeitigen Einbeziehung aller Stakeholder, darunter die **Zivilgesellschaft**. Das **Partnerschaftsprinzip** sollte noch verbindlicher festgehalten werden, etwa durch die Einführung von Mindestanforderungen bei der Einbeziehung von Akteuren in Formulierung, Abstimmung und Durchführung neuer Maßnahmen und auch bei der Zusammensetzung von Kontrollinstanzen. Der AdR betrachtet die trilaterale Partnerschaft zwischen der KOM, den Mitgliedsstaaten und regionalen und lokalen Akteuren als Rahmen der Strukturpolitik, in dem das **Subsidiaritätsprinzip** volle Anwendung findet, als unabdingbar. Dies solle künftig in der Verordnung rechtlich bindend in einem code of conduct festgehalten werden. Auch solle die KOM eine aktivere Rolle bei der Programmumsetzung übernehmen, anstatt nur die VBs zu überwachen. Eine weitere Forderung sind mehr und verbindlichere **Mitspracherechte der lokalen Ebene** in der Programmplanung. Nach Ansicht der Visegrad-Gruppe sollten die konkreten Rollen und Kompetenzen der **Stakeholder** im Mehrebenensystem noch präziser gefasst werden. Auch einige Verbände äußern sich zu dem Reformaspekt. EURADA schlägt eine neue Definition des Partnerschaftsprinzips für ein stärkeres Mehrebenensystem vor, während nach Auffassung von ERRIN **Regionen** die Möglichkeit gegeben werden sollte, auf Grundlage des Partnerschaftsprinzips gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten und der KOM über die operationellen Programme zu verhandeln (z.B. Festlegung von Zielen und Bestimmung von Indikatoren) in Bezug auf regionalspezifische Herausforderungen.

Nach Auffassung der **deutschen Bundesländer** sollte die Strukturpolitik dadurch charakterisiert sein, dass sie im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips die Autonomie der kleineren Einheiten respektiert. Das derzeitige Ausmaß der Steuerungsinstrumente, die sich daraus ergebenden regulatorischen Erschwernisse und die mangelnde Rechts- und Planungssicherheit in der laufenden Förderperiode hätten zu einer „**Überkomplexität**“ geführt, die die Vereinbarkeit mit den Prinzipien der Subsidiarität und Partnerschaft gefährdet und sich auf das Erreichen der Ziele der Kohäsionspolitik zunehmend kontraproduktiv auswirke. Die KOM solle die Umsetzung dieser Programme künftig durch einen rein **strategisch-partnerschaftlichen Dialog mit den Regionen** begleiten. Dieser Dialog solle auch zur Vereinfachung der Programmumsetzung und Berichterstattung beitragen.

Bewertung von Relevanz, Varianz, Konsistenz, Kohärenz:

Das der Strukturpolitik konstituierende Mehrebenensystem wird regelmäßig in der Debatte um die Zukunft des Politikbereichs thematisiert. Gerade für Deutschland und seine Bundesländer haben die geteilte Verantwortung und das Partnerschaftsprinzip eine sehr hohe Bedeutung. Die Strukturpolitik ist gemessen am Haushaltanteil aktuell immer noch die größte Politik mit geteilter Verantwortung. Die Programme mit geteilter Verantwortung machen noch immer den größten Anteil am MFR aus. Die Mittel für die zentral verwalteten Programme nehmen allerdings im

Zeitverlauf zu, so dass eine Zentralisierung im MFR festzustellen ist. In der europäischen Debatte zeigt sich eine hohe Einmütigkeit bei den Positionen. Demnach sollen die **geteilte Mittelverwaltung, das Mehrebenensystem, das Partnerschafts- sowie das Subsidiaritätsprinzip feste Grundsätze der EU-Strukturpolitik** bleiben. Auffällig ist, dass diese Positionen aber inkongruent sind und nicht mit dem Handeln übereinstimmen: bei KOM und Nettozahlern wird das Kohäsionsziel zwar als zentral bezeichnet, die Forderungen und Vorschläge gehen aber in die entgegengesetzte Richtung und befürworten bzw. dulden eine Mittelkürzung und stärkere Zentralisierung.

Mögliche Folgen können z.B. beim EFSI abgelesen werden, für den zwar eine geografische und regional ausgewogene Verteilung angestrebt wird, dessen Mittel jedoch bis 2017 zu über 90% in den EU-15-Staaten gebunden wurden. Diese Zahlen bedeuten zunächst eine Verstärkung der Disparitäten in Europa und stehen dem Kohäsionsziel der EU diametral entgegen. Es wurde jedoch auch festgestellt, dass der EFSI, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, gerade in denjenigen Ländern die höchste Hebelwirkung entfaltet, die von der Finanzkrise am stärksten betroffen waren (u.a. Griechenland, Portugal). Diese Befunde zeigen zwar die positive intendierte Wirkung zentral verwalteter Programme, legen aber zugleich die **Schwäche territorial „blinder“ Sektorpolitiken** offen. Da Finanzprodukte bei InvestEU auch künftig von regionalen Banken angeboten werden können (wenn sie teilnehmen) ist eine sorgfältige **Koordination des Angebots auf Programmebene** notwendig, um eine gegenseitige Verstärkung der Wirkung effektiv zu erreichen (vgl. 5.2). In der Debatte um die Zukunft des EU-Haushaltes werden die Risiken einer weiteren Zentralisierung vielfach ausgeblendet, wohingegen die Vorteile zentral verwalteter Programme wenig reflektiert angeführt werden. Die Zurückweisung der Zentralisierungstendenzen des EU-Budgets und die Beibehaltung oder sogar **Stärkung des Mehrebenensystems in der Strukturpolitik** werden auf **größeren Widerstand** stoßen. In der KOM besitzt die Strukturpolitik keine ungeteilte Sympathie. Die sektoralen Interessen anderer Generaldirektionen sprechen eher für zentral verwaltete Programme.

6.2.4 Vereinfachung

Das Reformpaket Vereinfachung enthält naturgemäß deutliche Querbezüge zu anderen Aspekten und fächert sich auf in eine Reihe von Unteraspekten. Die **KOM** schlägt ein **einziges Regelwerk (single rule book)** für sieben EU-Fonds unter geteilter Mittelverwaltung vor (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Kohäsionsfonds, Europäischer Sozialfonds+, Europäischer Meeres- und Fischereifonds, Asyl- und Migrationsfonds, Fonds für die innere Sicherheit und Instrument für Grenzmanagement und Visa). Zur Verringerung des Verwaltungsaufwands systematisiert und erhöht die KOM die Nutzung von **vereinfachten Kostenoptionen** (simplified cost options). Auch wird es zu Beginn des Programmplanungszeitraums nicht mehr nötig sein, das mitunter zeitaufwendige **Verfahren zur Designierung** der für die Umsetzung der strukturpolitischen Programme zuständigen Behörden zu wiederholen. Die Mitgliedstaaten können das vorhandene System übernehmen. Für Programme mit einem gut funktionierenden Management- und Kontrollsystem und mit einer guten Bilanz (d. h. bei einer niedrigen Fehlerquote von unter 2% in zwei aufeinanderfolgenden Jahren) schlägt die KOM vor, sich stärker auf die bestehenden **nationalen Kontrollverfahren** zu verlassen. Auch **der Grundsatz der einzigen Prüfung** wird ausgeweitet. Das bedeutet, dass die Begünstigten, etwa kleine Unternehmen und Unternehmer nur einer einzigen Kontrolle unterzogen werden anstatt mehreren, potenziell nicht ausreichend aufeinander abgestimmten Audits. Hinzu kommt die schrittweise Rückkehr von der n+3 zur n+2-Regel bezüglich der **Aufhebung der Mittelbindung**.

Mit Blick auf eine **stärkere Harmonisierung** zwischen der Strukturpolitik, darunter vor allem dem **EFRE, und anderen EU-Förderbereichen** können zukünftig etwa unter dem **Exzellenzsiegel** (Seal of Excellence) solche Projekte Strukturfondsmittel erhalten, die im Rahmen von Horizont Europa positiv bewertet wurden (aus Budgetmangel aber keine Förderung bekamen), ohne erneut einen Auswahlprozess durchlaufen zu müssen. Bei der Kombination von Finanzmitteln aus

verschiedenen Programmen sollen künftig die Regeln des zentral verwalteten Programms, z.B. InvestEU oder Horizont Europa für das gesamte Projekt zur Anwendung kommen. Zudem werden die Mitgliedsstaaten einen Teil ihrer strukturpolitischen Mittel auf den neuen InvestEU-Fonds oder Horizon Europe übertragen können (max. 5%), in welchem künftig die bestehenden Finanzinstrumente gebündelt werden sollen, um in effizienterer Weise europaweite Investitionen in strategischen Bereiche anzukurbeln. Den Umfang der beabsichtigten Vereinfachung hat die KOM auf insgesamt 80 Maßnahmen beziffert²⁰⁰.

Im Hinblick auf die Sicherung der Kohärenz zwischen den Finanzinstrumenten von InvestEU und bei den ESI-Fonds ist darauf zu achten, dass jeweils das für das geplante Vorhaben beste Produkt eingesetzt wird. Dies setzt voraus, dass die Regularien der ESIF-Finanzinstrumente in ähnlich einfacher Weise funktionieren. Dies wurde von vielen Interviewpartnern bestätigt, v.a. eine starke Verschlinkung der Ex-Ante-Begründung. Hilfreich können außerdem der vermehrte Einsatz sog. „Off-the-shelf-Instrumente“ sein, die (beihilferechtlich) geprüfte und erprobte Finanzinstrumente darstellen, die von den Regionen 1:1 kopiert werden können. Gleiches ließe sich für die Nutzung von EFSI-Finanzinstrumenten übernehmen. Die Gleichbehandlung gleicher Fördertatbestände spielt auch für Ful-Instrumente eine Rolle: für die gleichwertige Umsetzung in Horizont Europa und den ESIF müssten auch Ful-Projekte in den ESIF beihilfebefreit sein.

Die **Reformforderungen in der Debatte** adressieren sowohl die Begünstigten als auch die Verwaltungsbehörden und erstrecken sich über Programmplanung, Verwaltung, Überprüfung, Umsetzung etc. Unter den Akteuren herrscht breiter Konsens dazu, insgesamt **klarere Regeln** zu formulieren, **überflüssige Vorschriften abzuschaffen** und die absolute **Zahl der Regeln zu begrenzen**. Die Empfehlungen aus dem Bericht der von der KOM eingesetzten High-Level Group zur Vereinfachung („Kallas-Bericht“)²⁰¹ werden von vielen Akteuren begrüßt und unterstützt. So sprechen sich Kommission, Rat und EP dafür aus, dass sich die Kontrolle der Programme und Projekte **stärker auf nationale und regionale Regeln und Systeme stützen** soll, sofern deren Effizienz vorab geprüft wurde. KOM könne diese vorab bei Designierung bewerten. Nach diesen Vorstellungen sollen die Anforderungen hinsichtlich Programmplanung, Umsetzung und Kontrolle der Strukturfonds künftig dem **Grundsatz der Differenzierung** folgen, d.h. Kontrolltiefe und -häufigkeit der programmverwaltenden Stellen sollen abhängig sein vom Mittelvolumen des Programms, der Fehlerhäufigkeit und der Höhe der nationalen Kofinanzierung (EP) und dabei auf transparenten und objektiven Kriterien basieren (Rat). Die Kommission schlägt vor, **off-the-shelf-Lösungen**, z.B. Flatrates, Einheitskosten oder Pauschalen (lump sums) stärker einzusetzen und einheitliche Regeln für alle ESIF einzuführen, da diese für mehr Kohärenz bei Investitionen und eine Vereinfachung bei Begünstigten sorgen können. Mehrere Akteure setzen sich für die **Vereinfachung der Beihilferegulung** bzw. deren Harmonisierung mit zentral verwalteten Programmen in bestimmten Zielen wie „ein intelligenteres Europa“ (BReg, BL, AdR; Sympathie hierfür auch im REGI-Ausschuss des EP) und die Stärkung des **single-audit-Prinzips** ein (EP, BReg, BL, EURADA). Hinsichtlich der Anwendung des Beihilferegimes scheint die in der europäischen Debatte spürbare Stimmung weitreichendere Reformen zur Vereinfachung gegenüber der Vergangenheit zu begünstigen. So unterstützen beispielsweise auch einflussreiche Kreise im EP eine pauschale Ausnahme der Forschungs- und Innovationsförderung im EFRE von der Beihilfe. Die Kommission will einen noch größeren Schwerpunkt auf **Ergebnisorientierung** legen („impact“) und angesichts der Schwierigkeiten in der Vergangenheit einen glatteren Übergang zwischen den Programmperioden durch mehrere Änderungen erreichen, z.B. eine strengere Anwendung der Regeln zur Aufhebung der Mittelbindung, verkürzte Abläufe bei der Abwicklung von Programmen und eine

200 Europäische Kommission (2018), Simplification Handbook.

201 Europäische Kommission (2017), Final conclusions and recommendations of the High-Level Group on Simplification for post 2020.

Beschleunigung der Prozesse zur Benennung von Verwaltungsbehörden. Den Visegrad-Ländern ist hier auch der Aspekt der **Proportionalität** wichtig, um zu gewährleisten, dass der Verwaltungsaufwand in einem akzeptablen Verhältnis zum Mittelvolumen bleibt. Proportionalität wird dabei nicht bloß auf die Höhe der Zuwendungen bezogen, sondern auch auf Elemente wie die Verlässlichkeit der Verwaltungen, die Effizienz der Verwaltungs- und Kontrollsysteme oder die Fehlerquote (ebenso BReg).

Nach Auffassung der deutschen **Bundesregierung** sollten die Regeln der zukünftigen Strukturpolitik klar, eindeutig und erschöpfend gefasst werden und rechtzeitig in Kraft treten können. Wegen großer Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedsstaaten sei ein **differenzierter Ansatz** bei Anforderungen an Programmierung, Verwaltung und Kontrolle der Förderung nötig. Die Anforderungen sollten für jene MS abgesenkt werden, die bestimmte, nicht-diskriminierende Kriterien erfüllen, z.B. ein hoher nationaler Ko-Finanzierungsanteil, eine langfristig niedrige Fehlerquote oder die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen, sofern diese objektiv messbar sei. Ziel sei hier sowohl die angemessene Kontrolle der Mittelverwendung als auch die Überprüfung der Wirkung der ESIF-Förderung. Die BReg spricht sich zudem für die **Stärkung des single-audit-Prinzips** aus. Eine Vereinfachung müsse auch die **Anwendung beihilferechtlicher Vorschriften** umfassen. Hinsichtlich des langsamen Mittelabflusses zu Beginn der Förderperiode solle es keine erneute Designierung in jenen MS erfordern, die sich zu Beginn der aktuellen Förderperiode bereits dem neuen **Designierungsverfahren** unterzogen haben. Darüber hinaus sei ein ausreichender Vorlauf für die Implementierung der Programme erforderlich: Die BReg forderte die KOM auf, Verordnungsvorschläge für die Strukturpolitik nach 2020 frühzeitig vorzulegen, um rechtzeitige Verabschiedung von Rechtsakten zu ermöglichen. Die **Rückkehr zur n+2-Regelung** werde unterstützt, vorbehaltlich einer deutlichen **Vereinfachung von Programmierung und Umsetzung**. Außerdem sei die Kongruenz von MFR und Laufzeit der Strukturpolitik beizubehalten. Im Bereich der **Harmonisierung mit anderen Förderbereichen** möchte die Bundesregierung **Synergien mit direkten Förderinstrumenten** (Horizont Europa, EFSI) stärken und dabei Dopplungen und Überschneidungen vermeiden. Wo sinnvoll, solle es eine bessere Abstimmung der Abläufe und Anforderungen an Planung, Verwaltung und Kontrolle (Verfahren, Laufzeiten, Förderkreise, rechtliche Vorgaben) und zwischen Instrumenten, z.B. durch gemeinsame Definitionen, geben. Die BReg unterstützt die Ermöglichung einer einheitlichen beihilferechtlichen Behandlung nach den Regeln der direkten Mittelverwaltung bei Projekten mit parallelem oder konsekutivem Förderbedarf (v.a. Kombination ESIF/EFSI und ESIF/H2020). Auch solle eine größtmögliche Harmonisierung der ESIF-Regelungen ("eine-für-alle-Regel") erfolgen.

Laut den deutschen **Bundesländern** habe das derzeitige Ausmaß der Steuerungsinstrumente, die sich daraus ergebenden regulatorischen Erschwernisse und die mangelnde Rechts- und Planungssicherheit in der laufenden Förderperiode haben zu einer Überkomplexität geführt, die die Vereinbarkeit mit den **Prinzipien der Subsidiarität und Partnerschaft** gefährden. Die Umsetzung der ESIF sei mittlerweile **stark überregelt**. Der „Kallas-Bericht“ sei aber ein positives Zeichen der KOM in punkto Vereinfachung. Die BL fordern ein am Subsidiaritätsprinzip orientiertes Umsteuern für die Programmplanung und -umsetzung, das auch einer stärkeren **Ergebnisorientierung** entspreche. Grundsätzlich solle die verwaltungsmäßige Umsetzung der Programme künftig – mit Ausnahme der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit – nationalem Recht folgen. Auch solle künftig ein konsequenter **Single Audit-Ansatz** verfolgt werden, um doppelte Kontrollen zu vermeiden, Wertungswidersprüche zwischen den Kontrollorganen auszuschließen und Kontrollkosten zu reduzieren. Die Prüfungen durch die Europäischen Institutionen sollten sich auf Betrugs- und Korruptionsbekämpfung beschränken.

Hinsichtlich des Aspekts einer stärkeren **Harmonisierung** der Strukturpolitik mit anderen EU-Förderbereichen äußern die BL, dass sich etwa die **Zielsetzung von ESIF und EFSI** grundlegend unterscheiden würden. EFSI sei weder regional verankert noch programmatisch gesteuert und stelle

keine Alternative zu ESIF dar. Die KOM sollte hier keine Konkurrenz erzeugen. Eine voreilige Aufstockung und Verlängerung des EFSI wird abgelehnt. Die Länder sprechen sich entschieden dafür aus, die Anwendung der beihilferechtlichen Vorschriften bei Einsatz der ESIF weiter zu vereinfachen. So erhöhe die Ungleichbehandlung von direkt verwalteten EU-Fonds, wie EFSI und Horizont 2020, und den ESIF bei der beihilferechtlichen Regulierung die Verwaltungslast und behindere Synergien zwischen den Fonds.

Bewertung von Relevanz, Varianz, Konsistenz, Kohärenz:

Es herrscht große Übereinkunft unter allen Akteuren, dass **erheblicher Reformbedarf bei den Aspekten Vereinfachung und Harmonisierung** besteht. Aktuelle Studien untermauern dies, z.B. vom European Policy Research Centre²⁰² oder vom Europäischen Rechnungshof. Die EuRH-Studie etwa zeigt, dass die **Vereinfachungsansätze** der laufenden Förderperiode 2014-2020 durchwachsene Ergebnisse geliefert haben. **Zentrale Ansatzpunkte** sind demzufolge vor allem (1) eine **einfachere EU-Verordnung**, (2) die **Verschlankeung der OP-Managementstrukturen** (gegenwärtig kommen 1400 Behörden auf 390 OPs), (3) die **Reduzierung administrativer Ineffizienzen** bei der Projektauswahl und -umsetzung, (4) die bessere Nutzung von **vereinfachten Kostenoptionen** (SCOs) sowie (5) **effizientere und effektivere Kontrollen**²⁰³. In der Reformdebatte ist die aktuell bemängelte Effizienz der Verwaltungs- und Kontrollsysteme ein Punkt, der sich nachteilig auf die Wirksamkeit der Strukturpolitik insgesamt auswirkt und auf lokaler und regionaler Ebene auch zu dem Bild beiträgt, dass EU-Politik kompliziert und überreguliert sei.

Hinsichtlich größerer **Harmonisierung, Komplementarität und klarerer Abgrenzung** zu anderen (zentral verwalteten) EU-Förderbereichen, gibt es für die Akteure immer noch zu viele Unklarheiten bei der praktischen Umsetzung, etwa mit Blick auf die Anwendung der Beihilferegelungen für den EFRE. **Keinen Konsens gibt es bei der Ausgestaltung konkreter Reformforderungen** und bei der Frage, für wen und wie eine **Vereinfachung** geschehen sollte. Die KOM hat bereits kurz nach der Veröffentlichung der Verordnungsvorschläge begonnen, präzisierende und erklärende Aussagen zum Punkt Vereinfachung zu treffen (etwa im „Simplification Handbook“²⁰⁴). Dies zeigt, dass ein **erheblicher Bedarf an Klarheit zur Vereinfachung** herrscht. Die Gesprächsergebnisse bestätigen, dass die Strukturpolitik zu aufwändig ist. Allerdings werden von den EFRE-Verwaltungsbehörden nennenswerte konkrete Vereinfachungen (z.B. single audit, en-bloc-Genehmigung von Finanzinstrumenten oder Genehmigungspflicht ab einem Mindestschwelligenvolumen) als unrealistisch eingeschätzt.

Hinsichtlich einer stärkeren **Harmonisierung mit anderen EU-Förderbereichen** werden in der Debatte Möglichkeiten diskutiert, wie durch die strategische Kombination der verschiedenen Förderbereiche **Synergien** entstehen können, wo sinnvoll und zum Vorgehen passend. Dies werde jedoch in der aktuellen Förderperiode **selten genutzt und ist nur mit hohem Aufwand verbunden**. Grund dafür sind die als kompliziert und zu unterschiedlich wahrgenommenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Strukturfonds, die Beihilferegelung sowie die Unkenntnis auf Programmplaner- und Antragstellerseite. Eine **Vereinfachung der Strukturpolitik verbunden mit einer Harmonisierung zu den anderen Programmbereichen** wie Horizont 2020 in der nächsten Programmperiode ist die **Voraussetzung zur Nutzung von Synergien** zwischen den Förderbereichen.

Im aktuellen Vorschlag zu Horizont Europa wurde eine Reihe von Vorschlägen formuliert, die Synergien erleichtern. **Damit die Umsetzung funktioniert, müssen auch die Vorschläge zur EU-Strukturpolitik ab 2021 konkrete Ansatzpunkte komplementär zu jenen in Horizont Europa bieten**. So gibt es z.B. den Vorschlag, bis zu 5% des EFRE-Budgets in zentral verwaltete

²⁰² Ferry, Polverari (2018), Research for REGI committee – Control and simplification of procedures within ESIF.

²⁰³ Europäischer Rechnungshof (2018), Simplification in post-2020 delivery of Cohesion Policy.

²⁰⁴ EU-KOM (2018), Simplification Handbook.

Programme zu übertragen (zum Beispiel in Horizont Europa). Somit könnten die vereinfachten und von der Beihilferegelung ausgenommenen Horizont-Regeln bspw. bei gemeinsamen Ausschreibungen angewendet werden. Dies würde auch für gemeinsame Ausschreibungen gelten, die bereits in den Verordnungsvorschlägen beider Programmbereiche angelegt sind. Bei der Kombination von Fördermitteln aus verschiedenen Programmen werden die Regeln des zentral verwalteten Programms, z.B. InvestEU oder H2020, für das gesamte Projekt gelten. Dies ist eine erhebliche Vereinfachung im Vergleich zu heute, mit Blick auf eine tendenziell zunehmende Zentralisierung der EU-Strukturpolitik (vgl. Reformaspekt „Mehrebenensystem“ im Kap.6.2.3) aber auch mit kritischen Effekten verbunden.

Die strategische Kombination von Strukturfonds und dem **EFSI** könnte den kollektiven und koordinierten Bemühungen zur Eindämmung des Rückgangs der Investitionstätigkeit in Europa zugutekommen. Der Erwartung nach sollen Strukturfonds und EFSI zusätzliche Investitionen mobilisieren, indem sie einander ergänzen und die Wirkung der zusätzlichen Investitionen maximieren. Die Kombination beider Förderbereiche könnte **in bestimmten Mitgliedsstaaten oder Sektoren von besonderem Interesse** sein, in denen die Strukturfonds einen Großteil der Gesamtinvestitionen darstellen und der EFSI dazu beitragen kann, unterentwickelte Wagniskapitalmärkte auszubauen. Diesen Erwartungen ist der EFSI jedoch bislang nicht gerecht geworden, denn er konzentriert sich stark auf die EU15 und stellt dort eine wenigstens potenzielle Konkurrenz zu ESIF-finanzierten innovativen Finanzinstrumenten dar. Eine koordinierte und abgestimmte Vorgehensweise (Koordinierung) der Strukturfonds mit dem EFSI auf regionaler Ebene ist zwar wünschenswert. Dies erfordert jedoch eine **klarere Abgrenzung der Interventionslogiken auf der policy-Ebene** und zugleich eine Gleichbehandlung bei der Anwendung der Regularien, insbesondere hinsichtlich der staatlichen Beihilferegeln, sowie eine Vereinfachung im Sinne der Verhältnismäßigkeit zwischen der Erfüllung von Bedingungen und dem eingesetzten Mittelvolumen.

Für den **InvestEU**-Fonds hat die KOM in Bezug auf die **Beihilferegelung** ein zügigeres Genehmigungsverfahren für staatliche Beihilfen im Fall solcher gemeinsamen Finanzierungen vorgeschlagen. Fördermittel der Mitgliedstaaten, die über InvestEU bereitgestellt werden oder an durch diese unterstützten Projekte gehen, würden dann von der Pflicht ausgenommen werden, derartige Eingriffe vor der Durchführung bei der KOM anzumelden. Die Finanzierung durch die Mitgliedstaaten würde also für mit dem EU-Beihilferecht vereinbar erklärt, sofern bestimmte eindeutige Bedingungen erfüllt werden. Bereits im InvestEU-Vorgänger EFSI gibt es aktuell bei kombinierten Projekten mit Beihilferelevanz (z.B. EFRE) ein sog. „Fast Track-Verfahren“ zur beschleunigten Prüfung der Beihilferelevanz. (siehe 5.1.3) Es lässt sich festhalten, dass der Mehrwert europäischer Fördermaßnahmen insgesamt von seiner inneren strategischen Kohärenz abhängig ist. Die Instrumente sollten sich ergänzen und aus politischer Sicht konsistent sein²⁰⁵.

6.2.5 Flexibilität der operationellen Programme

Der Aspekt „Flexibilität“ hat einen hohen Stellenwert in der Debatte und wird von den meisten Akteuren als prioritär erachtet. Im gleichen Zusammenhang wird häufig die Verbindung zu künftigen Herausforderungen hergestellt, auf die die operationellen Programme reagieren können müssen. Auch für Deutschland ist dies ein bedeutendes Thema hinsichtlich der Anforderungen, die aktuelle Herausforderungen wie Migration und demographischer Wandel an die Strukturpolitik stellen (v.a. auf Ebene der Bundesländer). Die **KOM schlägt vor**, die Programmplanung zunächst nur für die Jahre 2021-2025 vorzunehmen. Künftig wird es möglich sein, im Rahmen der Halbzeitüberprüfung zur Erreichung der Programmziele im Jahr 2025 die programmierten Mittel für die Jahre 2026 und 2027 neu zuzuweisen. Die Mitgliedstaaten müssen bei der Überprüfung ihrer

²⁰⁵ EU-KOM (2017), Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen (2017), S. 11.

Programme vier Aspekte beachten: die Herausforderungen, die in den länderspezifischen, im Zuge des Europäischen Semesters in den Jahren 2023 und 2024 angenommenen Empfehlungen benannt werden; die sozioökonomische Lage des betreffenden Mitgliedstaats oder der betreffenden Region; die Fortschritte auf dem Weg zum Erreichen der Eckpunkte des Leistungsrahmens der Programme sowie die Ergebnisse der technischen Anpassung, die im Jahr 2024 erfolgen und – auf der Grundlage der aktuellsten statistischen Daten – zu einer Überprüfung des Umfangs der den Mitgliedstaaten zugewiesenen kohäsionspolitischen Mittel führen wird. Ferner lassen sich in der neuen Programmperiode Mittel von bis zu 5% der Gesamtsumme zwischen Fonds bzw. Prioritäten (ohne Zustimmung der KOM) oder in zentral verwaltete Programme wie Horizont Europa, InvestEU oder dem Reform Support Programme (mit Zustimmung der KOM) verschieben.

Eine in der **Reformdebatte** häufig vorgebrachte Forderung bezieht sich auf die Möglichkeit **flexibler Änderungen der operationellen Programme** während der Förderperiode. Hier herrscht weitgehende Zustimmung unter den Akteuren. Dadurch soll es Mitgliedsstaaten und Regionen erleichtert werden, auf unvorhergesehene gesellschaftliche Herausforderungen zu reagieren, die Ziele ihrer Programme anzupassen und die Programme schneller und einfacher zu ändern (AdR, BL, EP, Visegrad-Länder, EURADA). Der AdR unterstreicht, dass die operationellen Programme flexibel auf Entwicklungen reagieren können sollen, ohne dabei die Planungssicherheit für die lokale und regionale Ebene aufzuweichen und den strategischen Fokus aufzugeben. Zudem dürfe eine höhere Flexibilität auf Haushaltsebene (siehe Reformaspekt „Haushalt“) nicht zur Umschichtung bereits zugewiesener Mittel zugunsten neuer Initiativen führen, die während der laufenden Förderperiode eingeführt werden. Konkret bezieht sich der AdR dabei auf die Nutzung von strukturpolitischen Mitteln zur Deckung kurzfristiger finanzieller Bedarfe außerhalb der Strukturpolitik, vor allem im Bereich Sicherheit, Terrorismusbekämpfung, Migration, Grenzsicherung etc. Die Visegrad-Länder betrachten stärkere Flexibilität für nationale, regionale und lokale Behörden als ein besonders wichtiges Anliegen, um im Rahmen der operationellen Programme auf kontextspezifische Ziele eingehen zu können.

Der Rat betont, dass das Gewähren höherer Flexibilität bei der Programmplanung und ihrer Anpassung in den Grenzen des thematischen Anwendungsbereichs der Strukturpolitik bleiben müsse. Die EU-Strukturpolitik nach 2020 müsse eine proaktive, zukunftsorientierte Politik sein, die ausreichend flexibel ist, um neue Herausforderungen zu bewältigen. Innerhalb der Strukturpolitik solle es bei der Programmplanung und dem Vornehmen von Anpassungen mehr Flexibilität geben, damit die Mitgliedstaaten und Regionen ihrem besonderen Bedarf in den Grenzen des thematischen Anwendungsbereichs der Strukturpolitik Rechnung tragen können. Die KOM solle prüfen, wie den Mitgliedstaaten und Regionen die Möglichkeit eingeräumt werden kann, umgehend auf unvorhergesehene Umstände zu reagieren, die Ziele ihrer Programme anzupassen und ihre Programme zügig zu ändern. EURADA sieht in höherer Flexibilität die Voraussetzung für eine Harmonisierung zwischen den operationellen Programmen und RIS3. Durch laufendes Monitoring und Evaluationen im Rahmen von RIS3 würden ständig neue Erkenntnisse gewonnen, die Anpassungen der OPs während der Programmlaufzeit nahelegen. Solche flexiblen Änderungen müssen für VBs und Empfänger einfacher gemacht werden.

Der Aspekt der Flexibilität weist in der Reformdebatte hat auch enge Berührungspunkte mit der Frage auf, inwieweit und auf welche Weise sich die EU-Strukturpolitik an Lösungen für aktuelle und zukünftig auftretende Herausforderungen beteiligen sollte. Als solche werden **z.B. Migration, demographischer Wandel, Digitalisierung, Sicherung der EU-Außengrenzen, Krisenbewältigung und Energiesicherheit** genannt. Alle Akteure messen dem Aspekt für die Kohäsionspolitik ab 2021 eine hohe Relevanz bei, werden hinsichtlich der angedachten Rolle der Kohäsionspolitik dabei aber kaum konkret. So sagt eine Reihe von Mitgliedsstaaten, dass Mittel aus dem MFR zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen freigemacht werden müssen, präzisieren jedoch nicht, ob diese dann dem Budget der Strukturpolitik zugeführt werden oder ob neue

Herausforderungen ggf. mit einer „Flexibilitätsreserve“ innerhalb der SP angegangen werden sollen. Nach dem aktuellen Vorschlag der Kommission zum MFR soll die Kohäsionspolitik eine stärkere Rolle bei der Förderung von Strukturreformen und der langfristigen Integration von Migranten spielen.

Für die **Bundesregierung** ist eine langfristige Planung erforderlich, um Herausforderungen strategisch angehen und auch größere Projekte planen und abwickeln zu können. Die nötige Planungssicherheit dürfe nicht gefährdet werden. Die Kongruenz von MFR und den Laufzeiten der Fonds der Strukturpolitik sei beizubehalten. Allerdings machten es aktuelle politische Herausforderungen (z.B. Aufnahme und Integration von Flüchtlingen) erforderlich, kurzfristig Mittel für neue Herausforderungen bereitzustellen. Hierfür solle für die Strukturpolitik eine entsprechende angemessene Flexibilitätsreserve innerhalb der Obergrenze der relevanten Haushaltsrubrik auf EU-Ebene bereitgestellt werden (siehe Reformaspekt Haushalt). Für die **Bundesländer** ist die Strukturpolitik ist wichtiges Instrument zur Bewältigung von Herausforderungen wie Digitalisierung, Energiewende, demographischer Wandel und Globalisierung. Strukturpolitik könne nur gelingen, wenn den Akteuren vor Ort das Vertrauen und die Flexibilität eingeräumt würden, die sie benötigen. Die Flexibilität der Strukturpolitik zur Entwicklung passgenauer Lösungen vor Ort solle zudem erhöht werden, ohne die strategische Schwerpunktsetzung und die Planungssicherheit der mehrjährigen Programme zu beeinträchtigen.

Bewertung von Relevanz, Varianz, Konsistenz, Kohärenz:

Die Forderung nach mehr Flexibilität in den operationellen Programmen ist in der Debatte sehr präsent. In diesem Zusammenhang wird häufig der Bezug zu aktuellen und künftigen Herausforderungen benannt, der genaue Anknüpfungspunkt der Strukturpolitik daran aber **selten präzisiert**. Für Deutschland ist dies ein bedeutender Aspekt mit Blick auf die Anforderungen, die aktuelle Herausforderungen wie **Migration und demographischer Wandel auch an die Strukturpolitik** stellen (v.a. auf Ebene der BL). Enge Rückkopplungen bestehen mit dem Aspekt „thematische Konzentration“.

Die Möglichkeit, während der Wirtschafts- und Finanzkrise eine **schnelle Anpassung der OPs** vornehmen zu können, hat sich als wichtiger Stabilisator für die Ökonomien der EU erwiesen – insbesondere durch die Umwidmung von Finanzmitteln zur Finanzierung von Produktivfaktoren in KMU. In der KOM hat GD Regio diese Flexibilität ex-post als sehr nützlich bewertet und will entsprechende Lerneffekte daraus ableiten²⁰⁶.

Eine höhere Flexibilität der OP kann die **Kombination mit zentral verwalteten Programmen** erleichtern. Dies kann sinnvoll sein, wenn bspw. Horizont 2020/ Horizont Europa mittelfristige Schwerpunkte setzen, die den Zielen der OP in einer Region grundsätzlich entsprechen, eine Region eine gemeinsame Ausschreibung zu diesem Thema plant (wie in Horizont Europa möglich) oder sich am zukünftigen missionsorientierten Ansatz durch komplementäre Ausschreibungen beteiligen möchte.

Die **Ländervertreter** begrüßen generell eine höhere Flexibilität bei der Neuprogrammierung der Mittel während der Laufzeit. Diese führe zu einer **besseren Zielerreichung**, sofern sich die **sozio-ökonomischen Ausgangsbedingungen** verändert haben oder die Programmangebote **nicht auf die erwartete Nachfrage gestoßen** sind. Die siebenjährige Programmperiode zuzüglich der n+2-Regelung sei zu lang, um sie in Gänze vorhersehen zu können. Mehr Flexibilität zur Änderung der OP sei hier wünschenswert. Gleichzeitig müssten Strategien langfristig ausgerichtet sein und Fonds vor Zugriff geschützt werden (u.a. vor der Überführung in die direkte Mittelverwaltung). Es wird die Gefahr gesehen, dass eine höhere Flexibilität in den strukturpolitischen Programmen zu einer weiteren Verschiebung der Mittel in zentral verwaltete Programme führen könnte. Darüber

²⁰⁶ CSIL (2016), Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013.

hinaus ist **politischer Opportunismus eine mögliche Kehrseite** von höherer Flexibilität: die Strukturfonds sollen nicht auch die zusätzliche Aufgabe eines antizyklisch wirkenden, eingreifenden Instruments übernehmen, das kurzfristig auf Entwicklungen reagieren muss und sollte vor dieser Rolle geschützt werden.

6.2.6 Thematische Konzentration

Der Aspekt der thematischen Konzentration hängt in der Reformdebatte eng an der Diskussion zu den aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen zusammen. Der **KOM-Vorschlag** sieht anstelle der elf thematischen Ziele nun fünf politische Prioritäten vor: 1. „Ein intelligenteres Europa“ (Innovation, KMUs, digitale Technologien, industrielle Modernisierung); 2. „Ein grüneres, CO₂-armes Europa“ (CO₂-Reduzierung, Kreislaufwirtschaft, Klimawandel/Pariser Abkommen); 3. „Ein stärker vernetztes Europa“ (strategischer Transport, digitale Netzwerke); 4. „Ein sozialeres Europa“ (Beschäftigung, Bildung, soziale Inklusion etc.); 5. „Ein bürgernäheres Europa“ (lokale Entwicklungsinitiativen und nachhaltige Stadtentwicklung). 65 % - 85 % der Mittel fließen in die ersten beiden Ziele, je nach relativem Wohlstand des Mitgliedsstaats. Die Zuweisung der Mittel nach thematischen Zielen erfolgt nicht mehr wie bisher auf regionaler, sondern auf nationaler Ebene. Die KOM begründet dies mit größerer Flexibilität bei der Formulierung individueller Programme je nach regionalen Bedürfnissen. Mindestens 25 % der EFRE- und Kohäsionsfonds-Mittel sollen zu Klimaschutzmaßnahmen beitragen. Dazu wird ein Monitoring erfolgen. Großunternehmen sind zukünftig in stärker entwickelten Regionen (SER) von der EFRE-Förderung im Grundsatz ausgeschlossen, es sei denn, diese kooperieren mit KMU im Bereich der Stärkung von Forschungs- und Innovationskapazitäten sowie dem Einsatz neuer Technologien. Zur thematischen Konzentration im EFRE werden die Mitgliedsstaaten künftig in drei Gruppen eingeteilt, die sich nach dem Bruttonationaleinkommen (BNI) richten: Gruppe 1 wird Mitgliedsstaaten mit einem BNI über 100 % des EU-Durchschnitts umfassen; in Gruppe 2 fallen MS mit einem BNI zwischen 75 % und 100 % des EU-Durchschnitts; und in Gruppe 3 sind jene MS mit einem durchschnittlichen BNI von unter 75 %. Den Mitgliedsstaaten in Gruppe 3 wird die höchste Flexibilität bei der Mittelallokation auf die fünf politischen Prioritäten eingeräumt (Art. 3 EFRE-/KF-VO).

Das EP unterstützt in der **Debatte** eine stärkere thematische Konzentration auf eine begrenzte Anzahl an Prioritäten. Dabei müsse den Verwaltungsbehörden mehr Flexibilität bei der Entwicklung ihrer territorialen Strategien auf Grundlage der Bedarfe und Potenziale eingeräumt werden. Dies solle unter Einbeziehung lokaler und regionaler Akteure geschehen. Für den AdR soll die Strukturpolitik auch zukünftig die thematische Konzentration unterstützen. Es sei dringend notwendig, dass eine Nachfolgestrategie von Europa 2020 als politischer Rahmen dies aufrechterhalte. Die mit der laufenden Förderperiode eingeführte stärkere thematische Konzentration der Strukturpolitik auf bestimmte Förderziele und die damit verbundene Quotierung hat sich aus Sicht der **Bundesregierung** für viele Förderbereiche bewährt. Die Bundesregierung betont die strategische Dimension des Reformaspekts und plädiert dafür, die thematische Konzentration auf bestimmte Förderziele beizubehalten und diese mit länderspezifischen Empfehlungen abzustimmen. Dabei sei die Kohäsionspolitik weiterhin konsequent auf zentrale europäische Ziele und Zukunftsprojekte wie Ful, KMUs, Beschäftigung sowie Klima- und Umweltschutz auszurichten. Ähnlich, aber mit Fokus auf den Bedürfnissen der lokalen und regionalen Ebene, äußern sich EP, AdR, Visegrad-Länder und **Bundesländer**. Eine zu enge, restriktive Durchsetzung der thematischen Konzentration dürfe der stimmigen Umsetzung der regionalen Programme nicht entgegenstehen. Die Kohäsionspolitik solle künftig stärker auf Gebiete eingehen, die etwa von den negativen Auswirkungen der Globalisierung betroffen oder anfällig für die Folgen des Klimawandels sind.

Bewertung von Relevanz, Varianz, Konsistenz, Kohärenz:

Der Aspekt der thematischen Konzentration erlebte bisher nur eine **mäßige Präsenz in der Debatte**. Einige Akteure sprechen die thematische Konzentration konkreter an (EP, BReg), andere vor allem in Verbindung mit neuen Herausforderungen und Flexibilität. Es ist aber zu erwarten, dass dieser Aspekt nach dem kürzlich vorgelegten KOM-Vorschlag in der Reformdiskussion an Bedeutung gewinnen wird und eine stärkere Auseinandersetzung mit Inhalten der fünf politischen Prioritäten erfolgt. Auf die Anforderung einer „gesunden“ Balance zwischen der Unterstützung nationaler Prioritäten und Bereitstellung europäischer Güter reagiert die KOM in ihrem Verordnungsvorschlag mit der Umsetzung der thematischen Konzentration auf nationaler Ebene (Art. 8 DachVO). Aktuelle Studien haben ergeben, dass eine noch **stärkere thematische Konzentration nur bedingt vereinbar** ist mit der **sehr differenzierten Entwicklung der regionalen Erfordernisse**²⁰⁷. Dies zeigte sich vor allem nach der Wirtschafts- und Finanzkrise und kann genauso für aktuelle Herausforderungen gelten. Eine **größere Bandbreite an Maßnahmen** innerhalb des Rahmens der strukturpolitischen Ziele wird demnach als positiv angesehen. Ökonometrische Analysen (siehe u.a. Crescenzi et al. 2017) zeigen, dass die überdurchschnittlichen Wachstumsimpulse der Strukturpolitik in Ost-Deutschland v.a. durch die Fokussierung auf FuE-Investitionen begründet sind.

6.2.7 Konditionalitäten

Der **KOM-Vorschlag** sieht eine stärkere Verbindung zwischen Europäischem Semester und wirtschaftspolitischer Steuerung, u.a. als Beitrag zu wachstumsfreundlichen Bedingungen, vor. Die makroökonomischen Konditionalitäten werden beibehalten, ebenso die nun als „grundlegende Voraussetzungen“ bezeichneten Ex-ante-Konditionalitäten. Die vier horizontalen Voraussetzungen betreffen das öffentliche Beschaffungswesen und staatliche Beihilfen sowie die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Unter den 16 thematischen Voraussetzungen finden sich z.B. die Interventionsbereiche erneuerbare Energien, soziale Inklusion und Strategien zur intelligenten Spezialisierung. Die Bedingung, die Auszahlung von strukturpolitischen Mitteln an die Einhaltung von Rechtsstaatlichkeitsprinzipien zu koppeln, findet sich in einem separaten Verordnungsvorschlag zum Programm „Rechte und Werte“ wieder (COM 2018/383) und ist damit neben der EU-Strukturpolitik auch auf anderer EU-Förderbereiche, sowohl unter geteilter als auch zentraler Verwaltung, anwendbar. Für den Fall von Defiziten im Bereich der Rechtsstaatlichkeit kann die KOM dann finanzielle Sanktionen gegen den Mitgliedsstaat verhängen.

In der **Reformdebatte** herrschen unter den Akteuren divergente Ansichten. Starke Fürsprecher hinsichtlich der Beibehaltung bzw. des Weiteren Ausbaus der **Ex-ante-Konditionalitäten** (EAC) sind der Rat, der Europäische Rechnungshof sowie die deutsche Bundesregierung. Zur Untermauerung der Position führen diese an, dass Ex-ante-Konditionalitäten einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des Investitionsumfeldes leisten und die Verwaltungskapazität der Mitgliedsstaaten im Sinne einer "guten Regierungsführung" verbessern würden. Nach Ansicht des Rats sollte an den Ex-ante-Konditionalitäten nach 2020 festgehalten werden, wobei sich das Instrument allerdings noch kompakter gestalten ließe. Auch sollten die EAC stärker zur Durchführung wichtiger Reformen beitragen.

²⁰⁷ Bubbico, Langthaler (2015), The evolution of thematic concentration within Cohesion Policy.

Der AdR schlägt vor, dass die KOM den nationalen EFRE-Verwaltungsbehörden die Prüfung der ex-ante-Konditionalitäten zum Bürokratieabbau abnehmen könnte. Die BReg vertritt die Auffassung, dass sich die Ex-ante-Konditionalitäten als Hebel für Reformen sowie für den effizienten und strategischen Mitteleinsatz bewährt hätten und daher ausgebaut werden sollten. Etwas zurückhaltender äußern sich das Europäische Parlament und der Rat und geben zu bedenken, dass die komplexen Regeln zu Zeitverzögerungen bei der Umsetzung führen können. Die Länder der Visegrad-Gruppe plädieren für weniger, aber klarer definierte EAC.

In Bezug auf **makroökonomische Konditionalitäten** merkt der AdR kritisch an, dass die Regionen infolge der Verbindung zwischen ESIF und wirtschaftspolitischer Steuerung in Geiselhaft genommen werden“, wenn die jeweilige Regierung der Mitgliedsstaaten versagt. Gerade die Kohäsionspolitik sollte nicht mit Konditionalitäten agieren, auf welche die lokale und regionale Ebene keinen unmittelbaren Einfluss nehmen könne. Kontroverser wird der Aspekt diskutiert, ob die Förderung durch die Kohäsionspolitik an die **Einhaltung von Rechtsstaatlichkeitsprinzipien** seitens der Mitgliedsstaaten geknüpft werden sollte. Während sich vor allem die Kommission dafür ausspricht und die Bundesregierung die Einführung einer solchen Konditionalität zumindest in Erwägung zieht, sprechen sich eine Reihe von Mitgliedsstaaten, darunter die Visegrad-Länder, vehement dagegen aus.

Die **Bundesregierung** schlägt eine konsequentere Nutzung der Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 als Instrument vor, um die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen zu fordern und bei Nichtumsetzung ESIF-Mittel ganz oder teilweise zu suspendieren (Makroökonomische Konditionalität, 1. Strang). Die KOM solle innerhalb eines Monats Vorschlag zu Sanktionen vorlegen. Die Anwendung des Sanktionsverfahrens sei insgesamt zu verbessern. Ex-ante-Konditionalitäten hätten sich als Hebel für Reformen sowie für den effizienten und strategischen Mitteleinsatz bewährt und sollten ausgebaut werden. Darüber hinaus solle geprüft werden, ob die Auszahlung von strukturpolitischen Mitteln an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien geknüpft werden könne. Auch nach Ansicht der **Bundesländer** könnte es sachgerecht sein, notwendige Strukturreformen auch über eine stärkere Verknüpfung des Europäischen Semesters mit den Strukturfonds zu unterstützen. Makroökonomische Konditionalitäten lehnen die Länder ab.

Bewertung von Relevanz, Varianz, Konsistenz, Kohärenz:

Die verschiedenen Ausprägungen des Reformpakets „Konditionalitäten“ weisen insgesamt eine hohe Präsenz in der Debatte auf und werden zum Teil **kontrovers diskutiert**, z.B. die Bedingung, für den Erhalt von Mitteln aus den Strukturfonds **Rechtsstaatlichkeitsprinzipien** einhalten zu müssen. Die Adressaten dieser Forderung sind aus gegebenem Anlass offenkundig Polen und Ungarn. Es ist zu erwarten, dass auch die beiden weiteren Staaten der Visegrad-Gruppe der Einführung einer solchen Bedingung widersprechen werden, so dass hier eine **Konfliktlinie in den Verhandlungen** liegen wird.

Ein relativ einheitliches Stimmungsbild zeigt sich bei der **Beibehaltung der ex-ante-Konditionalitäten** sowie der **makroökonomischen Konditionalitäten**. Bei Letzteren sind es die Regionalvertreter wie der AdR und die Bundesländer, die kritisch darauf hinweisen, dass die regionale Ebene nur begrenzten Einfluss auf deren Erfüllung hat. Ähnlich wie der Aspekt länderspezifische Empfehlungen und Strukturreformen ist der Aspekt Konditionalitäten mit **Durchgriffsrechten der KOM auf die Mitgliedsstaaten** verbunden, d.h. er bietet der KOM Möglichkeiten zur Sanktionierung bei Nichteinhalten der Vorgaben. Hier findet unter den Mitgliedsstaaten häufig eine Lagerbildung statt: zum einen die Nettozahler (z.B. AT, DE, DK, NL, SE), die auf die Einhaltung der Regeln verweisen und zum anderen die Nettoempfänger (darunter CZ, HU, PL, SK). Die Interviews bestätigen die Erkenntnis, die Förderung an Bedingungen zu knüpfen. Ex-ante Konditionalitäten könnten demnach – bei fokussiertem Einsatz – wertvolle **Impulse für eine strategische und evidenzbasierte Strukturpolitik** leisten, wie u.a. durch die ex-ante Konditionalität 1.1 „RIS3“ erfolgt. Die

Anforderungen sollten nach Einschätzung der Gesprächspartner allerdings deutlich begrenzt werden und **verhältnismäßig** sein. Es wird befürchtet, dass zusätzlich geplante Monitoring-Aktivitäten zu Lasten des Programmprozesses führen könnten.

6.2.8 Europäisches Semester und Länderspezifische Empfehlungen

Laut **KOM-Vorschlag** werden ab 2021 im Rahmen des Europäischen Semesters die länderspezifischen Empfehlungen als Orientierung für die Programmplanung der Fonds und die Gestaltung der operationellen Programme dienen. Die länderspezifischen Empfehlungen fließen dann auch in die Halbzeitüberprüfung im Jahr 2025 ein (siehe KOM-Vorschlag zum Reformaspekt Flexibilität der OP). Hinzu kommt eine neue jährliche Leistungsüberprüfung für alle Programme in Form eines Politikdialogs zwischen den Programmbehörden und der KOM. Die „Performance“ der Programme wird auch während der Halbzeitüberprüfung bewertet werden. Mitgliedstaaten müssen künftig alle zwei Monate sämtliche Durchführungsdaten übermitteln. Die bislang jährlich einzureichenden Durchführungsberichte fallen dafür weg. Außerhalb der Strukturpolitik schlägt die KOM die Einführung eines neuen Reformhilfeprogramms (RSP) zur finanziellen und technischen Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei Strukturreformen vor (siehe Kap. 5.2.1).

In der **Reformdebatte** stimmen der Rat und die deutsche **Bundesregierung** einer **stärkeren Verbindung der Kohäsionspolitik mit Strukturreformen** im Rahmen des Europäischen Semesters zu. Laut Kommission könne das volle Potenzial des EU-Haushalts nur dann genutzt werden, wenn die wirtschaftliche, regulative und administrative Umgebung in den Mitgliedsstaaten unterstützend darauf wirke. Die BReg fügt hinzu, dass die Kohäsionspolitik zukünftig mehr Anreize für Strukturreformen in den MS schaffen solle und appelliert an die KOM, dafür Instrumente zu entwickeln. Grundsätzlich dafür, sofern dies unter eng gesteckten Voraussetzungen geschehe, ist die Visegrad-Gruppe. Für sie ist es denkbar, dass die KOM prüft, ob höhere EU-Kofinanzierungsbeiträge im Rahmen der Strukturpolitik ein möglicher Anreiz für Strukturreformen sein können. Für das EP können die länderspezifischen Empfehlungen nicht die einzige Referenz für die Programmplanung vor Ort sein. Nach Auffassung des AdR wäre es bei engerer Verknüpfung zwischen Strukturreformen und der EU-Strukturpolitik notwendig, durch einen Verhaltenskodex für das Europäische Semester für eine aktivere Einbindung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu sorgen. Ferner sei es unverzichtbar, dass alle Strukturreformen zuvor auf ihren Europäischen Mehrwert hin untersucht werden.

Jährliche **länderspezifische Empfehlungen** werden von den **Bundesländern** und vom AdR kritisch gesehen. Diese entsprächen nicht dem mittel- und langfristigen Programmansatz der Strukturpolitik. Die Umsetzung der LSE könnten zudem nur dann durch die ESIF unterstützt werden, wenn ein sachlicher Zusammenhang mit Inhalten der ESIF-Programme besteht. Die Bundesregierung möchte eine engere Verzahnung der ESIF mit länderspezifischen Empfehlungen und diese bei der Erstellung der gemeinsamen strategischen Dokumente und Programme in den Mitgliedsstaaten noch stärker berücksichtigen. Die **Bundesregierung** will die Strukturfonds zukünftig stärker als Hebel für Strukturreformen nutzen. Die Strukturpolitik solle zukünftig mehr Anreize für Strukturreformen in den MS schaffen, ohne gleichzeitige Erhöhung der Mittel. Hierfür solle die KOM Instrumente entwickeln. Eine engere Verzahnung der ESIF mit länderspezifischen Empfehlungen wird begrüßt und bei der Erstellung der gemeinsamen strategischen Dokumente und Programme in den Mitgliedsstaaten sollen die LSE noch stärker berücksichtigt werden. Der Aufbau leistungsfähigerer Verwaltungen bei weniger entwickelten Mitgliedsstaaten könne im Rahmen der Strukturpolitik unterstützt werden.

Für die **Bundesländer** könnte es sachgerecht sein, notwendige Strukturreformen auch über eine stärkere Verknüpfung des Europäischen Semesters mit den ESIF zu unterstützen. Die BL lehnen das vorgeschlagene Reform Support Programme aber entschieden ab. Die Nutzung der

leistungsgebundenen Reserve zur Unterstützung von Strukturreformen ist nach Ansicht der Länder nicht zielführend. Positive Anreize für Strukturreformen anstatt Sanktionen seien aber wünschenswert. Viele OPs enthielten bereits Maßnahmen zu Strukturreformen. Wenn, dann wären Programmänderungen eine denkbare Option bzw. die Neuzuweisung der leistungsgebundenen Reserve. Als kritisch sehen die Länder den Umstand, dass jährliche LSE mit dem Ansatz der mittel- und langfristigen Programmplanung für die ESIF inhaltlich und verfahrensmäßig schwer zu vereinbaren wären. Zudem weisen sie darauf hin, dass sich LSE an die Ebene der Mitgliedsstaaten richten, die ESIF-Umsetzung aber i.d.R. auf regionaler Ebene stattfinden. Für die Länder solle die Umsetzung der LSE sollte nur dann durch Strukturpolitik unterstützt werden können, wenn ein sachlicher Zusammenhang mit den Inhalten der Strukturpolitik bestehe.

Bewertung von Relevanz, Varianz, Konsistenz, Kohärenz:

Die länderspezifischen Empfehlungen (LSE) bieten eine detaillierte unabhängige Analyse und Empfehlungen für jeden Mitgliedstaat, so dass einerseits die Nutzung der LSE als **Grundlage für die Ausrichtung von Unterstützungs- oder Reformmaßnahmen** als sinnvoll bewerten lässt. Andererseits wird eine zwingende Befolgung von Akteuren wie den BL und dem AdR abgelehnt. Insgesamt bleibt die Umsetzung der LSE durch die Mitgliedsstaaten noch immer hinter den Erwartungen zurück. Die KOM gibt an, dass zwischen 2011 und 2017 gerade einmal **25 % der Vorschläge** aus den länderspezifischen Empfehlungen wirklich **umgesetzt** wurden²⁰⁸.

Eine stärkere Konditionierung erscheint daher notwendig. Die **Ausrichtung der thematischen Inhalte der Strukturpolitik auf die länderspezifischen Empfehlungen** erscheint einigen Vertretern der deutschen Bundesländer nur bedingt sinnvoll, da die Strukturpolitik bestimmte, in den LSE genannte makroökonomische oder infrastrukturelle Empfehlungen (z.B. Leistungsbilanzüberschuss, Sparquote im privaten Sektor, Elektrizitätsinfrastruktur) nicht direkt behandeln könne. Soweit es einen inhaltlichen Bezug zu den thematischen Prioritäten der Kohäsionspolitik gebe, solle die EU-Strukturpolitik in Deutschland diese allerdings aufgreifen. Gleichzeitig machen die Regionalvertreter deutlich, dass sie den originären **regionalen Bezug** der Strukturpolitik gefährdet sehen, wenn die **auf die nationale Ebene abzielenden länderspezifischen Empfehlungen** noch mehr Gewicht bei der Programmplanung und der Halbzeitüberprüfung erhielten. Zudem werde der **langfristige strategische Ansatz** aufgeweicht, der ein weiteres Grundprinzip der Strukturpolitik darstellt. Diese Einwände werden auch bei den Reformaspekten Haushalt, Mehrebenensystem, Flexibilität und thematische Konzentration ersichtlich.

Wie sich hier erneut zeigt, stehen die regionalen Akteure wie z.B. die Bundesländer und der AdR, aber auch die Visegrad-Staaten, tendenziell denjenigen Reformaspekten kritisch gegenüber, die Kompetenzen von der regionalen Ebene weg hin zur KOM lenken und die strukturpolitischen Entscheidungen auf diese Weise stärker zentralisieren. Die Stoßrichtung des von der KOM vorgeschlagenen **Reform Support Programme** (RSP), das zum Teil auf der positiv verlaufenen Pilotinitiative Structural Reform Service Programme (SRSP) basiert, **ist ambivalent**. Es stellt technische Unterstützung nur unter Zustimmung der Mitgliedsstaaten und daher unter Wahrung des Partnerschaftsprinzips bereit. Jedoch bleibt zu bedenken, dass sich das RSP an die nationale Ebene richtet. Bei einer stärkeren Verbindung der regional ausgerichteten Strukturpolitik mit Strukturreformen muss hier Passfähigkeit hergestellt werden, was die adressierte Ebene betrifft (vgl. Kapitel 5.2.3). Es besteht auch ein Risiko in der geteilten Zuständigkeit von RSP. Die Umsetzung der Reformen liegt zwar in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten, aber die KOM überwacht Planung

208 Schulz (2018), MFR: Kohäsionsfonds bald weniger in regionaler Hand.

und Durchführung; die Mittelzuweisung erfolgt erst nach erfolgreicher Umsetzung von Reformschritten, diese werden ebenfalls von der KOM begutachtet. (vgl. Bachtler et al. 2016²⁰⁹).

Es wird sich zeigen, ob alle Länder die ihr zur Verfügung stehenden Mittel für Reformen abrufen werden. Da die Verteilung nach dem Bevölkerungsschlüssel erfolgt, wird **Deutschland ein recht großer Anteil der im Reformumsetzungsinstrument vorgesehenen 22 Mrd. Euro zustehen**. Einen solchen Betrag für Reformen in jedem Mitgliedstaat zu binden setzt die Annahme voraus, dass in jedem Mitgliedstaat der Reformbedarf gleich hoch, wenn auch anders geartet ist. Dies ist ein Diskussionspunkt für solche Mitgliedstaaten, die diese Mittel nicht oder nicht in dem vorgeschlagenen Umfang nutzen möchten. **Deutschland beispielsweise unterstützt generell eine engere Verbindung zwischen der Strukturpolitik und den LSE** (s. oben), das neue Reformhilfeprogramm **RSP** (darin konkret das Reformumsetzungsinstrument) knüpft aber einen großen Budgetanteil an die Umsetzung von Reformen (z.B. Arbeitsmarkt, Steuern, Bildung, Kapitalmärkte), in jedem Mitgliedstaat und behält sich deren Überwachung vor. damit bekommt die wirtschaftspolitische Steuerung der KOM in jedem MS eine starke Dimension. Wichtig wäre hier einen gewissen Handlungsspielraum für die Mitgliedstaaten offen zu lassen, um eigene Reformpläne jenseits der LSE, zum Beispiel in den Regionen umzusetzen.

6.2.9 Einsatz von Finanzinstrumenten

Der Einsatz von Finanzinstrumenten (FI) wird regelmäßig in der Debatte um die Zukunft der Kohäsionspolitik thematisiert und mit der Frage verbunden, ob FI verlorene Zuschüsse in der Förderpolitik ersetzen können. Auch in Deutschland wird über die Frage der Ausweitung oder Begrenzung des Einsatzes revolvernder FI debattiert. Finanzierungsinstrumente sollen laut **KOM-Vorschlag** ein zentraler Durchführungsmechanismus für Investitionen in der kommenden Förderperiode sein. FI werden von Anfang an besser in den Programmplanungs- und Umsetzungsprozess integriert und die Ex-ante-Bewertung entsprechend gestrafft. Die Verwaltungsbehörden werden die gleichen grundlegenden flexiblen Umsetzungsoptionen haben – Verwaltung unter der Verantwortung der Verwaltungsbehörde oder direkte Verwaltung durch die Verwaltungsbehörde – die jeweiligen Voraussetzungen werden jedoch vereinfacht. Zudem wird es möglich sein, verschiedene EU-Mittel nach ein und denselben Regeln zu kombinieren; es wird folglich keine Multiplizierung unterschiedlicher Vorschriften für ähnliche Sachverhalte mehr geben. Für die Kombination von Zuschüssen mit Finanzierungsinstrumenten wird Flexibilität vorgeschlagen. Ebenso wurden die Vorschriften zur Förderfähigkeit klarer gestaltet und die Regeln zu den Verwaltungskosten und Gebühren vereinfacht; gleichwohl bleiben diese leistungsorientiert, um eine effiziente Verwaltung zu fördern. Darüber hinaus wurden die Regeln zu den Zahlungen vereinfacht, bei gleichzeitiger Beibehaltung der grundlegend wichtigen Verbindung zwischen Zahlungen an Finanzierungsinstrumente und den entsprechenden Auszahlungen an Endbegünstigte. Schließlich wurden im Vorschlag Rückflüsse und die Wiederverwendung von Mitteln einfach kodifiziert, um einen reibungsloseren Übergang von einer Periode zur nächsten zu ermöglichen. Es wird keine zusätzlichen gesonderten Berichte über die Finanzierungsinstrumente geben, da diese im selben Berichtssystem integriert sind wie alle anderen Finanzierungsformen.

In der europaweiten **Debatte** wird der Nutzen des Einsatzes von Finanzinstrumenten von den Akteuren bejaht. Die Bandbreite der Positionen reicht von weitgehender Zustimmung zu einem stärkeren Einsatz von FI bis hin zu stärker differenzierenden Haltungen. Generelle Ablehnung wird in der Debatte von keinem Akteur geäußert. Der **stärkere Einsatz von Finanzinstrumenten** wird etwa vom Rat unterstützt. Mitgliedsstaaten und Regionen sollen über die Nutzung frei

209 Bachtler et al. (2016), Evolution or Revolution? Exploring New Ideas for Cohesion Policy 2020.

entscheiden, auch in Kombination mit Zuwendungen, jedoch sollte ihnen nahegelegt werden, Finanzinstrumente (FI) – wo sinnvoll – in Anspruch zu nehmen. Differenziert äußert sich die Bundesregierung, die FI als Ergänzung zu Zuschüssen stärker nutzen will, eine verpflichtende Quote aber für ungeeignet hält. Andere Akteure sind ebenfalls abwägend (EP, AdR, BL, Visegrad-Länder), welche den Einsatz von Finanzinstrumenten als nützliche Ergänzung zu Zuwendungen ansieht, soweit die FI im Einzelfall einen konkreten Mehrwert besitzen und Regionen je nach Bedürfnissen selbst über die Nutzung entscheiden können. Darüber hinaus wirft die Diskussion über den Einsatz von Finanzinstrumenten Fragen zum Verhältnis mit dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFIS) auf, etwa hinsichtlich einer gegenseitigen Komplementarität (KOM).

Für die **Bundesregierung** sind Finanzinstrumente auch zukünftig ein wichtiges Element und als Alternative und Ergänzung zu Zuschüssen noch stärker einzusetzen. Die Regionen sollten weiterhin über den konkreten Einsatz von Finanzinstrumenten entscheiden. Eine Mindestquote oder Verpflichtung zum Einsatz wird als ungeeignet erachtet. Auch die **Bundesländer** sprechen sich nur dort für den Einsatz von FI aus, wo dieser sinnvoll erscheint. Der verpflichtende Einsatz in der neuen Programmperiode wird abgelehnt. Zudem müsse auch bei der Nutzung von FI eine Vereinfachung, v.a. hinsichtlich der Verschlinkung der Ex-Ante-Begründung erfolgen.

Bewertung von Relevanz, Varianz, Konsistenz, Kohärenz:

Der Einsatz von Finanzinstrumenten wird regelmäßig in der Debatte um die Zukunft der Kohäsionspolitik thematisiert und mit der Frage verbunden, ob sie verlorene Zuschüsse in der Förderpolitik ersetzen können. Diese Frage hat eine **hohe Relevanz** für die künftige Umsetzung des Politikbereichs. Insgesamt wird der Nutzen des Einsatzes von Finanzinstrumenten (FI) von den Akteuren bejaht; die Bandbreite der Positionen reicht von weitgehender Zustimmung zu einem **stärkeren Einsatz** von FI bis hin zu stärker differenzierenden Haltungen, die auf **Freiwilligkeit bei der Nutzung** bestehen. Generelle Ablehnung von Finanzinstrumenten wird nicht geäußert, so dass hier von einem wenig kontroversen Aspekt gesprochen werden kann.

Querbezüge bestehen zum Reformaspekt „Vereinfachung“. Erkenntnisse aus den geführten Gesprächen (Interviews) erhärten die Forderung an die KOM, die administrativen Rahmenbedingungen der Finanzinstrumente zum einen weniger komplex zu gestalten und zum anderen für mehr Zuverlässigkeit zu sorgen, um die effiziente Implementierung der Instrumente insgesamt zu erleichtern. Die Interviews bestätigen auch, dass der Ausweitung von Finanzinstrumenten Grenzen gesetzt sind, die nicht überschritten werden sollten. Ein prinzipielles Ersetzen von Zuschüssen durch revolvingende Finanzinstrumente wird nicht als sinnvoll erachtet. Die EFRE-Verwaltungsbehörden weisen eindringlich darauf hin, dass die Anforderungen an revolvingende Instrumente deutlich höher und damit in ihrer Umsetzung deutlich schwerer geworden sind.

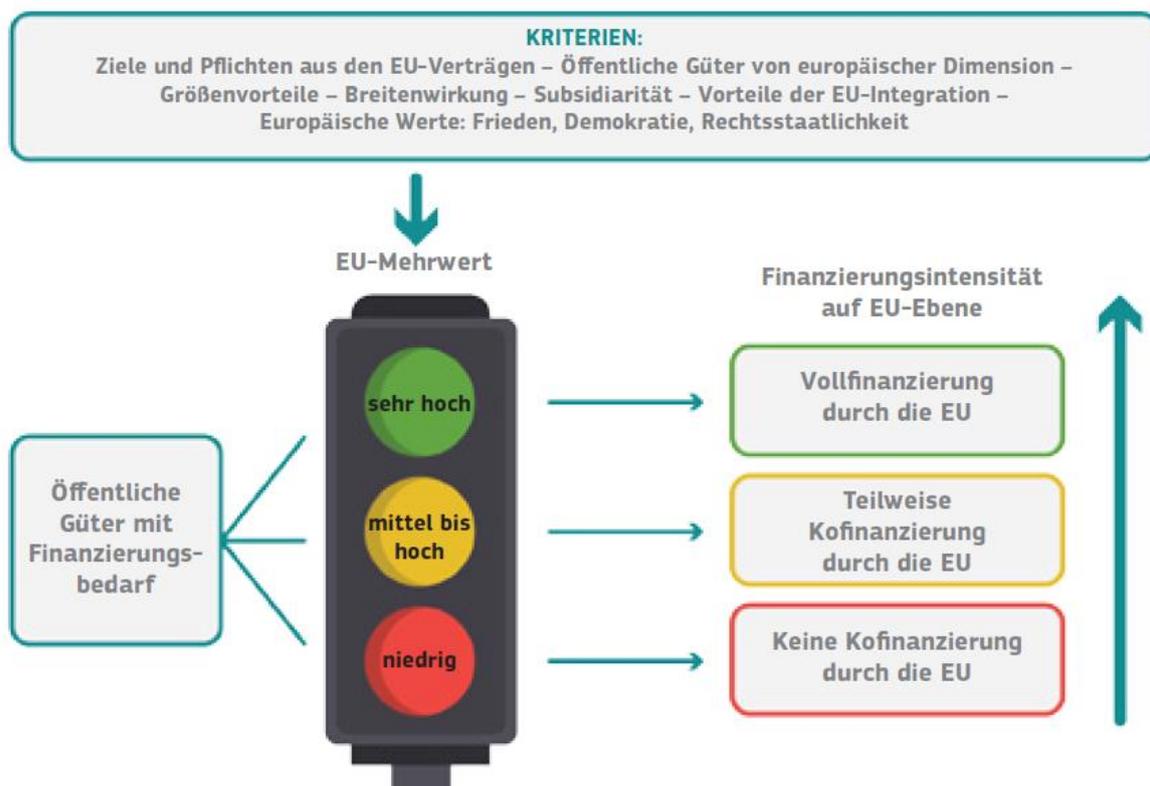
Die Anwendung von Finanzinstrumenten solle weiterhin optional ausgestaltet bleiben und eine flexible Anpassung an die regionalen Bedürfnisse ermöglichen. Finanzinstrumente werden aktuell im EFIS und teilweise auch in COSME und Horizont 2020 unterstützt. Die strategische Kombination von Strukturfonds mit den genannten zentral verwalteten Programmen birgt zwar das Potenzial, die Investitionstätigkeit je nach den spezifischen Bedarfen einer Region anzukurbeln, zugleich aber auch die Gefahr der Konkurrenz, wenn die Instrumente zu ähnlich und damit austauschbar sind. In der kommenden Förderperiode soll die Kombination strukturpolitischer Mittel u.a. mit dem InvestEU-Fonds erleichtert werden, der alle bisherigen Finanzinstrumente der zentral verwalteten europäischen Programme unter einem Dach vereinen soll (siehe Kap. 5.1.3). Eine Übertragung bspw. von EFRE-Mitteln in InvestEU soll bis zu einer Höhe von 5 % möglich sein. Dies

kann zwar die Nutzung bewährter Instrumente der EIB ermöglichen, aber auch zu einer weiteren Zentralisierung des EFRE führen.

6.2.10 Europäischer Mehrwert

Eine **zentrale Rolle** in der **Reformdebatte** zum EU-Haushalt allgemein und zur EU-Strukturpolitik im Besonderen spielt der **europäische Mehrwert**. Diesen zu erreichen ist zum allgemein akzeptierten übergeordneten Prüfstein geworden, dem alle Reformvorschläge – nicht nur in der EU-Strukturpolitik – gerecht werden sollen. Das Verständnis darüber, worin der europäische Mehrwert der EU-Strukturpolitik besteht, ist in der öffentlichen Diskussion jedoch diffus und variiert zwischen den Akteuren, sofern klare Vorstellungen bestehen. Laut Dach-VO-Vorschlag kann sich der „Mehrwert aufgrund des Tätigwerdens der Union“ aus unterschiedlichen Faktoren ergeben, z. B. Koordinationszugewinnen, Rechtssicherheit, größerer Wirksamkeit oder Komplementarität. Weder im Vorschlag zur Strukturpolitik noch im MFR-Vorschlag entwickelt die KOM eine Definition des Europäischen Mehrwerts. Im letzteren verweist sie auf einige Kriterien, die sie im Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen aufführt (siehe Abbildung 53).

Abbildung 53: Kriterien des Europäischen Mehrwerts und Finanzierung aus dem EU-Haushalt



Quelle: Europäische Kommission (2017), Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen, S.11.

Im Grundsatz stimmen **alle Akteure** überein, dass durch den Beitrag der EU-Strukturpolitik zum **Vertragsziel** des Ausgleichs von wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Entwicklungsunterschieden nach Artikel 174 AEUV ein Europäischer Mehrwert entsteht. Hinsichtlich der (normativen) Ausprägung dieses Beitrags sind dabei unterschiedliche Sichtweisen zu beobachten. Zum einen soll der Mehrwert der EU-Strukturpolitik darin bestehen, durch Investitionen **öffentliche Güter mit europäischer Dimension** zu schaffen (KOM, EP, BL) und gemeinsame EU-Ziele zu erreichen (AdR, BL). Damit soll von der EU-Strukturpolitik eine **Breitenwirkung** i.S.v. Spill-over-Effekten ausgehen (KOM, BL); zugleich entsteht ein Mehrwert durch die Bündelung von Ressourcen (BL).

Demgegenüber – bzw. aus Sicht einiger Akteure gleichzeitig – soll die EU-Strukturpolitik durch ihre **ortsbezogene Wirkung** die EU für ihre Bürger lokal erfahrbar machen und die Entwicklungsbedürfnisse und Besonderheiten jedes Teilgebiets berücksichtigen (EP, Rat, BL). Ein Europäischer Mehrwert erwächst damit auch aus der identitätsstiftenden Wirkung der EU-Strukturpolitik (BL). Sie ist als ein Instrument der Vertrauensbildung in die EU und ihre Legitimität ein Ausdruck der Solidarität (Rat, AdR, BL). Für den AdR ist der dezentrale Ansatz der EU-Strukturpolitik nicht nur zum Abbau von Disparitäten geeignet, sondern soll auch **antizyklische Effekte** generieren, etwa in Form der Stabilisierung und Stimulierung von Wachstum und der Bewältigung von Krisen. Auch EURADA erkennt den Europäischen Mehrwert der EU-Strukturpolitik darin, dass sie (grenzüberschreitend) auf aktuelle europäische Entwicklungen und Herausforderungen eingehen kann. Demgegenüber sehen die deutschen Bundesländer die EU-Strukturpolitik als ein (notwendiges) **komplementäres Element für das Funktionieren des EU-Binnenmarktes** an. Ein besonders großer Europäischer Mehrwert wird der **Europäischen Territorialen Zusammenarbeit** (ETZ) aufgrund ihrer grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Dimension zugeschrieben (Rat, EP, AdR, BReg). Der AdR sieht eine weitere Dimension des Europäischen Mehrwerts im positiven Einfluss auf **administrative Kapazitäten** vor Ort, die durch den bottom-up-Ansatz der EU-Strukturpolitik geschaffen werden (sollen). Zudem ermöglicht der territoriale Ansatz der EU-Strukturpolitik die Umsetzung von Maßnahmen im Einklang mit dem **Subsidiaritätsprinzip** und ihre Umsetzung im Mehrebenensystem (multilevel governance) (AdR).

Konkrete Vorschläge und Forderungen hinsichtlich des Europäischen Mehrwerts der EU-Strukturpolitik beziehen sich auf:

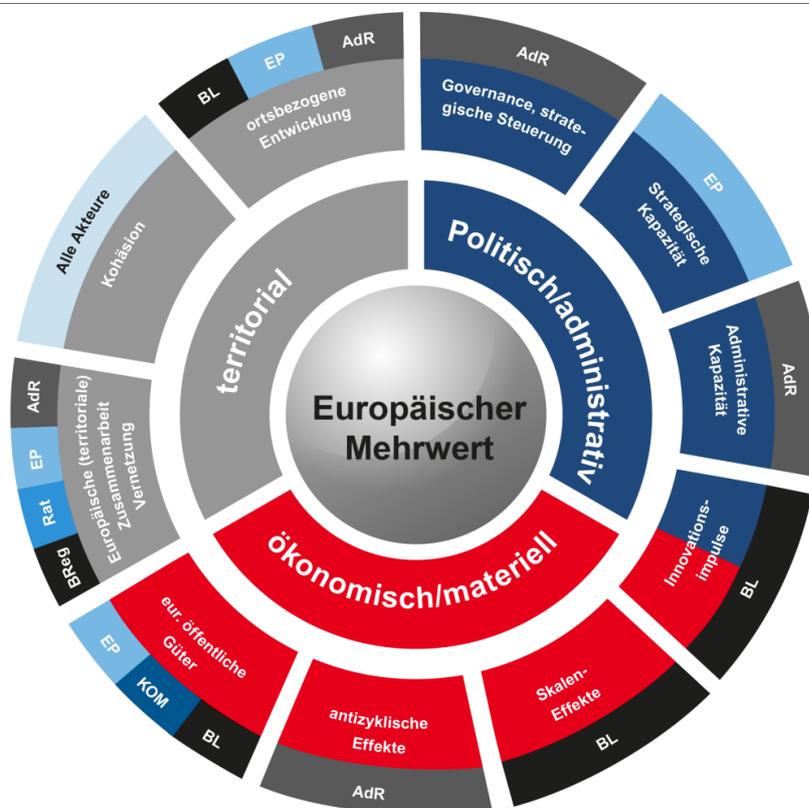
- Die gemeinsame **Festlegung genauer Kriterien**, an denen Europäischer Mehrwert gemessen wird, im Rahmen der Richtlinien (AdR) bzw. die Entwicklung einer Methodologie zu den „costs of non-Cohesion Policy“ für ergänzende quantifizierbare Belege des Europäischen Mehrwerts (EP)
- Die **Förderung weiterhin aller Regionen** und Erhalt bzw. Stärkung der EU-Strukturpolitik als Hauptinvestitionsinstrument (EP, DE und diverse MS)
- Die Erleichterung der Durchführung der **INTERREG**-Programme, um ihre Wirkung zu steigern (Rat), einschließlich der Prüfung der Anwendung der Beihilferegeln (BReg)
- Die Erhöhung der **Sichtbarkeit der EU-Strukturpolitik** und die Verbesserung der Kommunikation (AdR)

Bewertung von Relevanz, Varianz, Konsistenz, Kohärenz:

Die Debatte verdeutlicht die **vielfältigen Perspektiven** auf den Europäischen Mehrwert der EU-Strukturpolitik, die **häufig nicht konkretisiert sind und große Interpretationsspielräume lassen**. Näherungsweise können die unterschiedlichen Aspekte in **drei Dimensionen des Europäischen Mehrwerts** strukturiert werden (siehe Abbildung 54), die sich gleichwohl nicht immer klar

voneinander abgrenzen lassen. Während insbesondere die Aspekte der territorialen Dimension von vielen oder allen Akteuren geteilt werden (Ausgleichsfunktion, ortsbezogene Entwicklung, ETZ), sind die Aspekte der politisch-administrativen sowie der ökonomisch-materiellen Dimension von nur wenigen Akteuren genannt worden. Dies zeigt jedoch lediglich die Bedeutung dieser Einzelaspekte für die jeweiligen Akteure. Daraus kann nicht geschlossen werden, dass die Akteure die spezifischen Aspekte nicht grundsätzlich auch als Element des Europäischen Mehrwerts betrachten. Die Tatsache, dass unterschiedliche politisch-administrative bzw. ökonomische Aspekte betont werden, verdeutlicht die unterschiedlichen (prioritären) Erwartungshaltungen, die an die EU-Strukturpolitik und ihren Europäischen Mehrwert gestellt werden.

Abbildung 54: Dimensionen des Europäischen Mehrwerts der EU-Strukturpolitik in der europäischen Debatte



Quelle: DLR Projektträger (2018).

Zunächst fallen folgende Beobachtungen ins Auge:

- **Konsens** herrscht in der Funktion der EU-Strukturpolitik, gesamteuropäische Problemlagen durch Kooperation anzugehen. **Die ETZ** ist das sichtbarste Instrument der Vernetzung, jedoch wird die europäische Dimension auch durch Positionen deutlich, die den Europäischen Mehrwert im **Erzielen von Skaleneffekten** durch Bündelung von Ressourcen, in der Stärkung der Fähigkeit zur Strategieentwicklung durch gegenseitiges Lernen oder in der strategischen Steuerung strukturpolitischer Interventionen durch eine effektive „Governance“ im Mehrebenensystem sehen. Trotz der unterschiedlichen

Terminologie und Unterschieden in den Positionen ist anzunehmen, dass hier eine sachliche Konsensbasis vorhanden ist. Insofern ist es inkonsistent, dass die KOM einerseits vorschlägt, mit der ETZ ein Instrument mit hohem Europäischen Mehrwert von 3 auf 5 Komponenten inhaltlich breiter aufzustellen, gleichzeitig aber eine Mittelkürzung um 12% vorschlägt. Am strukturpolitischen Gesamtrahmen hat die ETZ dann lediglich einen Anteil von 2,5%.

- **Kontrovers** zeigt sich die Diskussion um die grundsätzliche Frage, inwieweit die EU-Strukturpolitik einerseits zum Ausgleich von Entwicklungsunterschieden durch Behebung struktureller Problemlagen in den Gebieten der EU eingesetzt und, andererseits, zur Begegnung aktueller Herausforderungen und zur Krisenbewältigung herangezogen werden soll. Mit letztgenannter Funktion wird der EU-Strukturpolitik eine neue Rolle der Entfaltung anti-zyklischer Effekte zugeschrieben. Wenngleich diese allein vom AdR ausdrücklich formuliert wird, ist dies eine von vielen Akteuren implizit geäußerte Position.
- Ein Aspekt, der in der **Debatte nicht explizit** zum Tragen kommt, ist die Generierung eines Europäischen Mehrwerts durch **Innovationsimpulse**. Während Forschung, technologische Entwicklung und Innovation als Thematisches Ziel 1 eine zentrale Rolle in der aktuellen EU-Strukturpolitik einnehmen, können Innovationsimpulse darüber hinaus auch von förderpolitischen Anreizen ausgehen, die experimentelle, risikoreichere Modellvorhaben fördern. Der europäische Mehrwert entsteht hier durch den steuernden strategischen Charakter der EU-Strukturpolitik und die Stärkung der Innovationskapazität in der Verwaltung.

Bisherige Studien zum Europäischen Mehrwert (EM) der EU-Förderpolitik allgemein und der Strukturpolitik im Besonderen formulieren ebenfalls **eine breite, uneinheitliche Palette an Kriterien und Definitionsansätzen**. Bachtler et al. (2018) halten die Erneuerung des Mehrwerts der Strukturpolitik für notwendig. Der übergeordnete Politikrahmen müsse die territoriale Dimension von Sektorpolitiken berücksichtigen. Die Gestaltung von Anreizen und Bedingungen müsse weniger preskriptiv sein und die 'ownership' der Mitgliedsstaaten von Reformen sichern, ohne dabei das ‚stumpfe Instrument‘ der Sanktionen zu nutzen. Die Einhaltung der Anforderungen der ökonomischen Governance sei zu sichern, wobei das Europäische Semester zu wenig die territorialen Wirkungen berücksichtige²¹⁰. Mairate (2006) diskutiert verschiedene Auswirkungen des Mehrwerts hinsichtlich wirtschaftlicher Integration/ Kohäsion, Politikgestaltung und Programmierung, institutioneller Entwicklungen, Implementierung (Regelwerk) sowie des gegenseitigen Lernens und der Beteiligung im Mehrebenensystem²¹¹. Das Europäische Parlament gab bereits 2009 eine deskriptive Studie²¹² der Programmperiode 2000-2006 heraus, die folgenden Aspekte betont:

- Mehrjährige strategische Planung
- Umfassende Einbindung von Interessengruppen (Partnerschaft)
- Gemeinsame politische Zielsetzungen auf EU-Ebene
- Systematischerer und stärker strukturierter Ansatz der Programm-Managementverfahren
- Spill-over-Effekte, womit sich in den Mitgliedstaaten die Durchführung eigener Strategien verbessert
- Innovativere Instrumente der Wirtschaftsförderung (Innovation, wissensbasierte Wirtschaft technologische Entwicklung, Unternehmergeist)

In einem bereits auf die Anwendung bezogenen Ansatz zum Mehrwert der EU-Strukturpolitik argumentieren Molino und Zulegg (2011) für eine **Operationalisierung des EM-Konzepts** durch eine 3-Schritte-Prüfung²¹³: 1. Begründung der Intervention (EU-Dimension der Herausforderung/ des

²¹⁰ Bachtler et al. (2018), Reshaping the EU budget and Cohesion Policy.

²¹¹ Mairate, A. (2006), The 'added value' of European Union Cohesion Policy.

²¹² Europäisches Parlament (2009), An analysis of the added value of EU structural funding.

²¹³ Molino, Zulegg, (2011), The EU Added Value Test to Justify EU Spending's: What Impact for Regions and Local Authorities?

Themas), 2. Optimale Governance-Struktur/-Ebene (Subsidiaritätsprüfung; kooperative Ansätze), 3. Wahl des effektivsten Politikinstruments. Schließlich plädiert eine weitere Studie der Bertelsmann Stiftung/ZEW (2013) für die **Quantifizierung des Europäischen Mehrwerts**, weil qualitative Kriterien zu unscharf seien. Dabei schlägt sie Definitionen und Konzepte des EM als Leitlinie für “best practices” vor und vergleicht Kosten bzw. Wirkung der EU-Interventionen im Vergleich mit Kosten / Wirkungen nationaler Interventionen (und umgekehrt). Als Schlüsselkriterium nennt sie den Nettonutzen der EU-Finanzierung, der größer als der Nettonutzen der nationalen Finanzierung sein müsse, damit von einem echten Europäischen Mehrwert gesprochen werden könne. Beispiele seien etwa die Begrenzung schädlichen Subventionswettbewerbs, Skaleneffekte bei nicht-rivalisierenden Konsumgütern, das Erzeugen einer kritischen Masse bei Großvorhaben oder die Ermöglichung langfristiger Planung durch Abkopplung von nationalen Legislaturperioden²¹⁴.

In der kommenden Förderperiode fehlt ein **strategischer Rahmen (nach dem Vorbild von Europa 2020)** für den Mehrjährigen Finanzrahmen. Der Mehrwert europäischer Fördermaßnahmen insgesamt ist aber in hohem Maße von deren innerer strategischer Kohärenz abhängig. Dopplungen bei der Förderung müssen beseitigt werden, und die Instrumente sollten sich ergänzen und aus politischer Sicht konsistent sein²¹⁵. Eine klare und handhabbare Definition des Europäischen Mehrwerts kann diese Lücke in der strategischen Kohärenz künftig schließen, vorausgesetzt eine neue einheitliche europäische Strategie (Fortführung der Europa 2020 Strategie) greift diesen Aspekt zukünftig auf. Darin bedarf es einer konkreten Operationalisierung des Europäischen Mehrwerts. Konzeptionelle Ansätze dazu werden in Kapitel **7.10** entwickelt.

6.3 Fazit

Die unten folgende Abbildung 55 veranschaulicht zusammenfassend die Positionierungen der Akteure zu den schwerpunktmäßig diskutierten Reformaspekten. „Ambitioniert“ sind hier solche Positionen, die bei einem Aspekt einen hohen Reformbedarf sehen; „konservativ“ beschreibt die Auffassung, die vorhandenen Maßnahmen beizubehalten bzw. weiterzuverfolgen; und „defensiv“ meint eine kritische oder ablehnende Haltung gegenüber einem Reformaspekt. Die Abbildung ist deskriptiv; die qualitativen Ausprägungen jedes Aspekts, d.h. konkrete inhaltliche Forderungen der Akteure, wurden in den Kapiteln 6.2.1 bis 6.2.10 dargelegt. Zu beachten ist, dass auch innerhalb einer als einzelner Akteur aufgeführten Institution die Positionen variieren können, wie z.B. im Rat oder in Hinblick auf die Positionierung Deutschlands, wo Bund und Länder in ihren Reformforderungen mitunter gegensätzliche Auffassungen vertreten (etwa zu länderspezifischen Empfehlungen) oder unterschiedliche Schwerpunkte in der Debatte setzen.

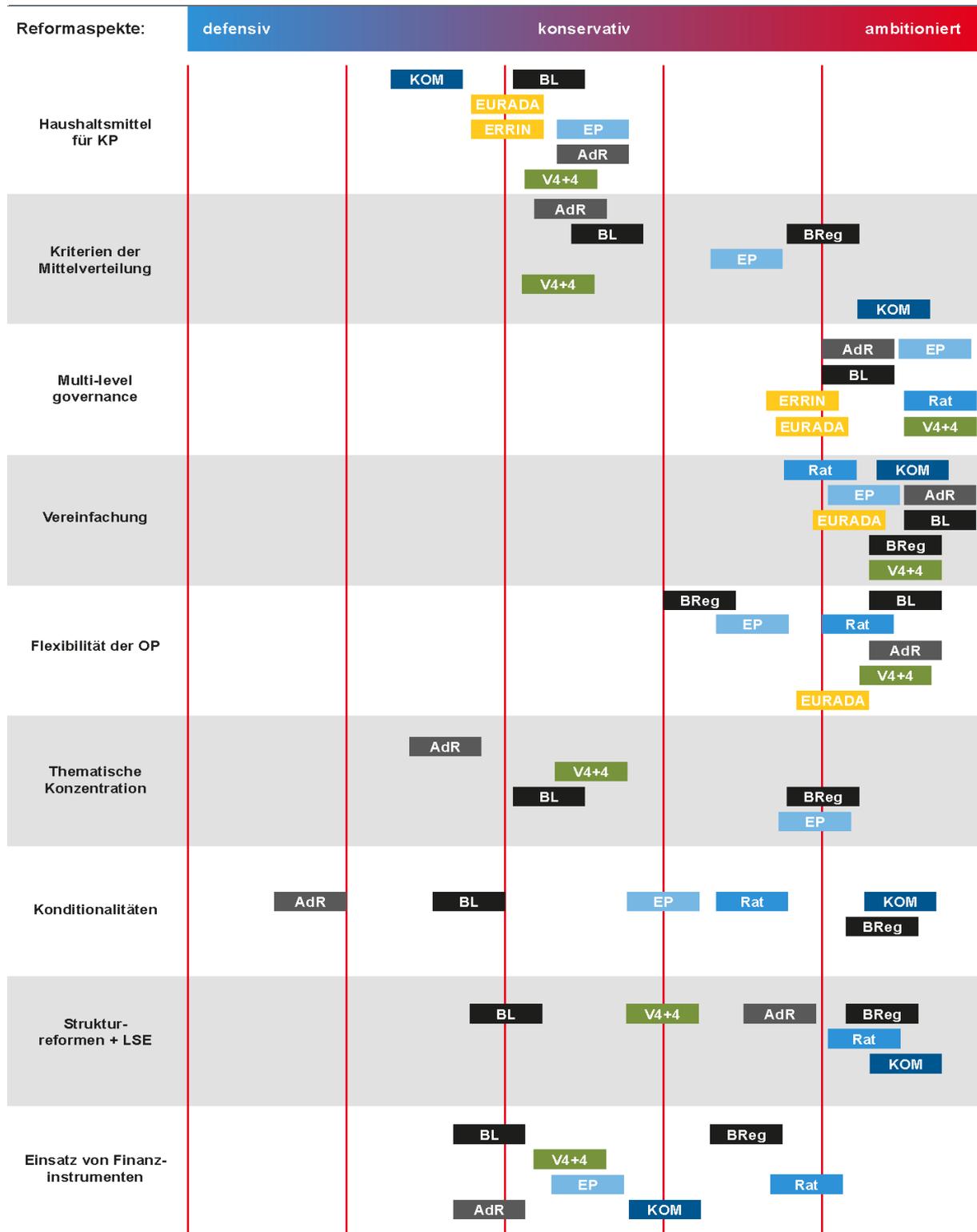
Die „Megatrends“ der europaweiten Reformdebatte, die bislang am intensivsten diskutiert werden, bestehen vorrangig aus dem Anteil der EU-Strukturpolitik am Mehrjährigen Finanzrahmen, die Mittelzuweisung auf die einzelnen Mitgliedsstaaten und Regionen, die Vereinfachung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie die stärkere Verbindung mit Strukturreformen. Während Reformaspekte wie **Vereinfachung** oder der **Einsatz von Finanzinstrumenten** ein relativ **einheitliches Stimmungsbild** unter den Akteuren zeigen, werden z.B. das **Budget** und die Verknüpfung der Strukturpolitik mit der **Einhaltung der Rechtsstaatlichkeitsprinzipien deutlich kontroverser** diskutiert.

²¹⁴ Bertelsmann Stiftung, ZEW (2013), The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money?

²¹⁵ EU-KOM (2017), Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen.

Nach der Bekanntgabe des Verordnungsvorschlags der Europäischen Kommission zur EU-Strukturpolitik am 29. Mai 2018 haben nun die Beratungen in den Mitgliedsstaaten und die **Verhandlungen** des KOM-Vorschlags zwischen Rat und Europäischem Parlament begonnen. Durch die frühzeitige Veröffentlichung der Höhe der zugewiesenen Mittel auf die einzelnen Mitgliedsstaaten im Verordnungsvorschlag der KOM konzentriert sich die Debatte bereits jetzt stark auf die Frage der Mittelverteilung. Die Verhandlungen des KOM-Vorschlags werden sich aller Voraussicht nach kompliziert und langwierig gestalten und die Verhandlungsphase entgegen dem gesteckten Ziel wohl bis deutlich nach der Europawahl im Ende Mai 2019 andauern.

Abbildung 55: Debatte zum Reformbedarf nach 2020 – Varianz der Positionen



Quelle: DLR Projektträger (2018).

7 Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen für ausgewählte Reformaspekte für den Einsatz der EU-Strukturfonds nach 2020 in Deutschland

Ziel der Studie ist es, die Effizienz und die Wirksamkeit des Einsatzes der EU-Strukturfonds – insbesondere des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) – in Deutschland zu untersuchen **und daraus schlussfolgernd die entsprechenden Anforderungen und Handlungsoptionen für den Einsatz der EU-Strukturpolitik nach 2020 in Deutschland abzuleiten**. Ausgangsbasis hierfür ist die in **Kapitel 2** erfolgte Analyse des Ist-Zustands, die Betrachtung der Wirkungen der europäischen strukturpolitischen Instrumente, die Bewertung der Bedeutung und Wirkungen der EFRE-Förderung für die regionale und die europäische Ebene seit 2007 aus **Kapitel 3** und die Analyse der Beiträge beim Erreichen der fondsspezifischen Aufgaben des EFRE zu den ausgewählten thematischen Zielen in der Periode 2014-2020 in **Kapitel 4**. **Kapitel 5** ordnete die EU-Strukturpolitik in die europäische Förderlandschaft ein und gab mit Blick auf die Bewertung in Kapitel 6 erste Hinweise darauf, inwiefern Möglichkeiten der **strategischen Harmonisierung bzw. Abgrenzung** oder der (in beide Richtungen möglichen) Übertragung von Verwaltungs- und Kontrollmechanismen bestehen, die positiv auf die Leistungsfähigkeit des EU-Haushalts in Gänze und der EU-Strukturpolitik im Besonderen wirken können und in welchen Bereichen auf diese Weise ein hoher Europäischer Mehrwert erzielt werden kann. Im Anschluss wurden aus der Bewertung der in der europaweiten Diskussion vorgebrachten Positionen in **Kapitel 6** strukturierte und systematische Erkenntnisse über die **aktuellen Trends der Debatte** über die Weiterentwicklung der EU-Strukturpolitik aus Sicht verschiedener relevanter Akteure gewonnen, die die bereits angelaufenen Verhandlungen wesentlich beeinflussen und prägen.

In diesem Kapitel formulieren wir auf Basis der zusammengeführten Ergebnisse Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für eine plausible Strukturpolitik für Deutschland unter Berücksichtigung der gesamteuropäischen Perspektive. Dabei nehmen wir dies für die einzelnen Reformaspekte vor. Für alle Reformaspekte sind die Handlungsoptionen übersichtlich aufbereitet und einer kritischen Prüfung unter Hinzuziehung der **Schlüsselkriterien Effektivität, Effizienz und Europäischer Mehrwert** unterzogen.

Tabelle 22: Schlussfolgerungen zu den Reformaspekten

Aspekte	Erläuterungen
Sachlicher Reformaspekt	
Handlungsoptionen	Darstellung der Möglichkeiten des Handelns hinsichtlich des Aspekts: eigene Position (sofern vorhanden) anpassen, andere Positionen ablehnen / übernehmen
Begründung	Erläuterung der mit jeder Handlungsoption verbundenen Begründungszusammenhänge durch Prüfung hinsichtlich Effektivität, Effizienz, europäischem Mehrwert
Risiken/Chancen	Bewertung der Umsetzbarkeit; Identifizierung der Verhandlungsrisiken (z.B. nicht intendierte Konsequenzen); Bewertung von Rückkopplungen/ Wechselwirkungen mit anderen Reformaspekten (z.B. Kohärenz, Komplementarität)

Quelle: Prognos AG / DLR Projektträger 2018.

Zu jedem Reformaspekt haben wir eine Bewertung vorgenommen, die den Aspekt effektiv mit den **aus den Analyseschritten der Kapitel 2-6 folgenden Anforderungen an die Reform der EU-Strukturpolitik nach 2020** in Beziehung setzt. Dabei bilden wir die Erkenntnisse über Situation und Trends sowie Einflussfaktoren der strukturellen regionalen Entwicklung und Wirkungszusammenhänge in Verbindung mit der EFRE-Förderung ab. Auf diese Weise entwickeln wir **handlungsorientierte und konkrete Optionen** für den Einsatz der EU-Strukturpolitik in Deutschland nach 2020.

7.1 Reformaspekt Haushalt

Schlussfolgerung und empfohlene Handlungsoption im Hinblick auf den Haushalt:

Kürzungen der Mittel für die EU-Strukturpolitik sind vor dem Hintergrund ihrer Wirksamkeit nicht sinnvoll. Gerade die Kohäsionspolitik ist im Konzert der europäischen Politiken wie keine andere Politik in der Lage, europäische und nationale Ziele gleichzeitig zu verfolgen und die EU bei den Bürgern sichtbar zu machen. Kürzungen sollten generell im Sinne einer auf intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum ausgelegten Strukturpolitik so weit wie möglich vermieden werden. Vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen (Brexit u.a.) scheint eine Kürzung jedoch kaum vermeidbar. Diese betrifft insbesondere die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten noch stärker als Deutschland. Kürzungen an anderer Stelle wären sinnvoller, scheinen aber nicht durchsetzbar zu sein. Zudem sollte sich Deutschland für einen (neuen) strategischen Rahmen für die gesamten EU-Politiken ab 2021 einsetzen, um einen Konstruktionsfehler des künftigen EU-Haushaltes zu vermeiden

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat gezeigt, dass zu große **wirtschaftliche Verwerfungen** in Europa **die politische Stabilität bedrohen**. Gerade ein Politikbereich, der das Wirken der EU in den Regionen sichtbar macht, sollte angesichts von zahlreichen Herausforderungen, die die Einheit der EU auf die Probe stellen – wie Brexit, politischem Populismus und Migration, keine nennenswerten Einbußen erleiden. Der **Kern** und auch das Alleinstellungsmerkmal der EU-Strukturpolitik besteht darin, **die europäischen Ziele** – vor allem jene der Europa 2020 Strategie – mit einem raumbezogenen Politikansatz zu verbinden („**place-based**“), der diese Ziele in den Regionen umsetzt. Die enorme Bedeutung des Raumbezugs wurde lange Zeit unterschätzt. Die Kohäsionspolitik ist prädestiniert für deren Berücksichtigung. Eine **weitere Zentralisierung** des EU-Haushaltes und die damit einhergehende Kürzung von strukturpolitischen Mitteln ist vor dem Hintergrund der damit immer weiter sinkenden Sichtbarkeit der EU in den Regionen **kontraproduktiv**, auch im Sinne eines „bürgernahen Europas“. Kritikwürdig an den Vorschlägen der EU-Kommission ist, dass sie **keine die Europa 2020 Strategie ersetzenden Ziele formuliert**. Damit fehlt der strategische Rahmen für die EU-Politiken ab 2021. Der in der kommenden Förderperiode **fehlende strategische Rahmen** für den MFR im Allgemeinen und die EU-Strukturpolitik im Besonderen ist problematisch. Hier besteht die Gefahr, dass der Fokus vor allem auf administrativen bzw. prozeduralen Erwägungen (z.B. Vereinfachung) liegt, die strategische Einbettung der Strukturpolitik in einen übergeordneten Rahmen wie Europa 2020 dagegen aus dem Blick gerät²¹⁶.

Das **für Deutschland verfügbare absolute Mittelvolumen** für die Strukturfonds hat über die Förderperioden hinweg **abgenommen**. Die Strukturfonds haben nach wissenschaftlichen Erkenntnissen **auch in entwickelten Regionen positive Wirkungen**. Faktoren dieses Erfolgs sind wie oben dargestellt u.a. die Governance-Qualität und damit verbunden die Absorptionskapazität. Die vielfältigen unterschiedlichen Bedarfe in allen Regionen (z.B. wirtschaftsstrukturelle Modernisierung,

²¹⁶ EPRC, Proposal for the MFF and Cohesion Policy: a preliminary assessment, Glasgow, 2018, S.47.

Verwaltungsaufbau, Investitionen in eine CO₂-arme Wirtschaft), die auf gemeinsame europäische Ziele ausgerichtet ist, kann nur eine zugeschnittene Strukturpolitik leisten. Hierfür ist eine **kritische Masse an Fördermitteln** für den Politikbereich nötig, d.h. ein Mindestniveau oberhalb des Grenznutzens gegenüber den (Verwaltungs-) Kosten. Eine Absenkung des Kohäsionsbudgets ist daher das falsche Signal. Die in Kapitel 2 diskutierten wirtschafts- und regionalstatistischen Analysen zeigen verschiedenste Herausforderungen und Problemlagen mit sehr unterschiedlicher Verteilung in Deutschland und den Bundesländern. Die Entwicklungsunterschiede der deutschen Regionen sind zum Teil erheblich und verlaufen nicht mehr nur zwischen Ost und West, sondern auch zwischen Nord und Süd oder zeigen sich in Räumen mit besonderem industriellem Strukturwandel (z.B. den Braunkohlerevieren). Darüber hinaus ist **auch in stärker entwickelten Regionen Marktversagen** für einzelne Entwicklungsdeterminanten zu beobachten (Innovation, Start-up, Infrastruktur). Daher besteht auch in Deutschland zukünftig ein **Bedarf an maßgeschneiderten, strukturpolitischen Maßnahmen**, die durch ein entsprechendes Budget unterfüttert werden müssen.

Wie in Kapitel 6.2.10 dargelegt, hat die KOM bisher weder einen Nachfolger der Europa 2020 Strategie vorgelegt, noch eine robuste Definition des Europäischen Mehrwerts entwickelt, welche die Zuweisung der Haushaltsmittel in einen **klar definierten strategischen Rahmen** setzen.²¹⁷ Hier besteht mit Blick auf den gezielten Einsatz der Mittel noch **Handlungsbedarf**. Im Hinblick auf die Verhandlungen zum „Haushalt“ besteht das **Risiko** der Blockade des MFR insbesondere durch die finanziellen „Verlierer“ des KOM-Vorschlags (v.a. die Visegrád- und baltischen Staaten). Diese drohende Entwicklung wurde von diesen Staaten bereits zur Sprache gebracht. Zudem ist es ohne eine nachvollziehbare Definition des besonderen Europäischen Mehrwerts der EU-Strukturpolitik wahrscheinlich, dass der Politikbereich gegenüber zentral verwalteten Programmen in der KOM und im Rat weiter an Zuspruch und damit an Gewicht im MFR verliert. Mit Zugeständnissen an diese „finanziellen Verlierer“ im Sinne einer Abfederung der Kürzungen ist in den Verhandlungen eine **Chance** für Deutschland verbunden, in dessen Interesse eine stärkere Berücksichtigung von Strukturreformen, der länderspezifischen Empfehlungen und des europäischen Semesters sowie die Wahrung des Wettbewerbsprinzips in zentral verwalteten Förderbereichen liegt.

7.2 Reformaspekt Kriterien der Mittelzuweisung

Schlussfolgerung und empfohlene Handlungsoption im Hinblick auf die Förderfähigkeit und die Zuweisungskriterien:

Die von der KOM vorgeschlagene Beibehaltung der Förderung aller Regionen ist eindeutig als vorteilhaft zu bewerten. Stärker entwickelte Regionen müssen weiter Anspruch auf Strukturpolitik haben, um die europäischen Ziele in allen Regionen Europas umzusetzen und eine stärker potenzialorientierte Politik zu verfolgen. Dafür dürfen Kürzungen nicht unter ein kritisches Niveau fallen, ab dem eine effiziente Umsetzung nicht mehr sinnvoll/möglich ist. Zudem sollte am BIP pro Kopf als Hauptindikator festgehalten werden, ergänzt um weitere Indikatoren, die Europas bedeutendste strukturelle Herausforderungen abbilden. Dies sollte neben den von der KOM vorgeschlagenen Indikatoren (internationale) Migration, Jugendarbeitslosigkeit und Klimawandel auch den Rückgang der Erwerbsbevölkerung umfassen. Die Beibehaltung der bestehenden Regionenkategorien sollte im Sinne der Kontinuität des Regelwerks unterstützt werden.

Vielfältige regionale Herausforderungen erfordern **differenziertere Zuweisungskriterien**. Eine faire Verteilung der Mittel setzt einen möglichst einfachen und transparenten

²¹⁷ Europäischer Rechnungshof (2018), The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework.

Verteilungsschlüssel voraus, unter Berücksichtigung der demographischen Situation als eine der bedeutendsten strukturellen Herausforderungen in Europa und insbesondere Deutschlands. Zu beachten ist hier der Artikel 174 AEUV, nach welchem die besondere Aufmerksamkeit auch den Gebieten mit schweren und dauerhaften demografischen Nachteilen gilt.²¹⁸ Auch in stärker entwickelten Regionen ist im Hinblick auf die Generierung von Innovationen, die Realisierung von Start-ups und bei der Infrastruktur ein Marktversagen bzw. Staatsversagen zu beobachten. Deshalb ist es wichtig, dass **in allen Regionen Deutschlands** – also auch in den stärker entwickelten Regionen – im Rahmen der Kohäsionspolitik die Förderung von Innovationen, KMUs, digitale Technologien und industrielle Modernisierung möglich ist.

Die **Berücksichtigung weiterer Kriterien** wie z.B. Migration oder Bildungsstand hätte für Deutschland einen **unterschiedlichen Nutzen**. Die ostdeutschen Regionen würden vom Faktor Migration nicht profitieren, die aufnehmenden Regionen, die vor allem in Westdeutschland liegen, allerdings schon. Von einem demographischen Faktor der Mittelzuweisung, der auf dem Rückgang der Gesamtbevölkerung basiert, würden **deutsche Regionen nur bedingt profitieren** (lediglich Chemnitz und Sachsen-Anhalt). Da eine Reihe von Regionen in Mittel- und Osteuropa im Vergleich noch stärker begünstigt würde, sänke womöglich sogar der Gesamtanteil der Strukturfonds für Deutschland.²¹⁹ Dennoch stellt der Rückgang der Erwerbsbevölkerung (durch Abwanderung, Verrentung, niedrige Geburtenraten) besonders die ostdeutschen Regionen vor Herausforderungen, die geeignet sind, den Konvergenzprozess in Deutschland (vgl. 2.2.2) zu untergraben. Ein entsprechender Indikator hinsichtlich der Förderfähigkeit wäre daher sinnvoll. Mit Blick auf solche Regionen, die sich scheinbar in einer „mittleren Einkommensfalle“ befinden (vgl. 2.2.3), ist festzustellen, dass künftig geringere Beihilfesätze die guten Wachstumsraten der betroffenen Regionen nicht konterkarieren dürfen. Auch wenn unterschiedliche Beihilfeintensitäten in der Kohäsionspolitik inhärent sind, darf das Fördergefälle insgesamt nicht zu groß werden.

Die von der KOM vorgeschlagene Beibehaltung der **Förderung aller Regionen** ist klar **positiv** zu bewerten, da es auf diese Weise so möglich bleibt, die europäischen Ziele durch eine **breit angelegte, stärker potenzialorientierte Strukturpolitik** in allen Regionen Europas umzusetzen. Die Förderung aller Regionen sichert darüber hinaus die **Beteiligung aller Regionen an der europäischen Debatte zur Politikmodernisierung** und am Wissensaustausch (z.B. RIS3) und ist daher positiv zu bewerten. Durch die Beibehaltung der bisherigen drei Förderkategorien von Regionen (stärker entwickelte Regionen, Übergangsregionen, weniger entwickelte Regionen) bleibt die Basis der Mittelverteilung der bekannte und transparente Faktor BIP pro Kopf.

Schlussfolgerung und empfohlene Handlungsoption im Hinblick auf die Beihilfeintensitäten:

Die Kofinanzierungsätze für stärker entwickelte Regionen und Übergangsregionen sollten bei 50% bzw. 60% verbleiben. Eine niedrigere EU-Kofinanzierungsquote für stärker entwickelte Regionen (von 50% auf 40%) sowie für Übergangsregionen (von 60% auf 55%) wird die **Haushalte der Bundesländer** unterschiedlich stark, aber im Durchschnitt höher **belasten**. Der daraus resultierende finanzielle Mehraufwand kann nicht von allen Ländern in gleichem Maße kompensiert werden, so dass einige strukturpolitische Maßnahmen künftig gefährdet sein werden.

Bei einer Absenkung der EU-Kofinanzierung stärker entwickelter Regionen von 50% auf 40% entstünde eine **Diskrepanz zwischen dem Leistungsanteil der Union und dem Mitspracherecht der**

²¹⁸ Beschluss der MPK Ost zur Zukunft der Kohäsionspolitik in der EU (2018).

²¹⁹ Ifo Institut/GEFRA (2017), Optionen einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020; für Sachsen vgl. Bauer et al. (2018), Strategien für die Nutzung von Fördermitteln nach 2020.

Regionen beim Mitteleinsatz. Dies würde sich negativ auf das Verhältnis von Nutzen und Verwaltungsaufwand auswirken. Die damit intendierte stärkere Hebelwirkung und „ownership“ droht dann jedoch bei bestimmten Fördermaßnahmen ihren Zweck zu verfehlen. Für bestimmte an den strukturpolitischen Programmen beteiligte Zielgruppen, etwa Hochschulen und Sozialverbände oder auch den finanzschwachen Bundesländern, ist schon jetzt die Kofinanzierung nur unter großen Anstrengungen zu leisten. Eine spürbare Hebelwirkung ist jedoch vor allem in solventen Regionen wirksam. Sowohl in stärker entwickelten Regionen als auch in Übergangsregionen bestünde durch die niedrigeren Kofinanzierungssätze die Gefahr eines geringeren Mittelabflusses, wenn es für Projektpartner künftig noch schwieriger sein wird, den Eigenanteil aufzubringen. Die von der KOM argumentierte **höhere Mitverantwortung durch die Absenkung** der Kofinanzierungssätze ist somit **nur bedingt gegeben**.

Bremen und das Saarland sind Haushaltsnotlageländer, die nicht über Spielräume in den Haushalten verfügen. Auch in den östlichen Bundesländern wie Sachsen-Anhalt und in einigen westlichen Bundesländern – fehlen die Mittel, um mögliche Kürzungen zu kompensieren. Die **Absenkung der Beihilfeintensität** auf 40% für stärker entwickelte Regionen ist auch angesichts der nochmals betonten thematischen Konzentration des EFRE auf die Förderung von Innovationen (Ziel „intelligenteres Europa“), bei denen naturgemäß ein höheres Risiko des Scheiterns besteht, **kontraproduktiv**. Unterstützt wird die Rückkehr zu den Kofinanzierungssätzen der Programmperiode 2014-2020 vom EP, das von einem Erfolg dieser Verhandlungsposition ausgeht.

7.3 Reformaspekt Mehrebenen-system

Schlussfolgerung und empfohlene Handlungsoption im Hinblick auf das Mehrebenen-system:

Die Tendenz zur Zentralisierung des EU-Haushaltes ist kritisch auf Angemessenheit und Wirksamkeit zu hinterfragen; bei der Kohäsionspolitik ist sie indes abzulehnen. Das **Mehrebenen-system** ist vielmehr **beizubehalten und zu stärken**. Aufgrund der positiven Wirkungen sollte der **place-based-Politikansatz zum strategischen Kern einer Entwicklungspolitik für die Regionen in Europa** erhoben werden. Dies bedeutet, dass auch in den zentral verwalteten Fachpolitiken die territorialen Aspekte zukünftig nicht mehr außer Acht gelassen werden sollten.

Die Europäische Kommission strebt mit ihren Vorschlägen eine stärkere Kontrolle der EU-Ausgaben an, was sich in der vorgeschlagenen Verschiebung von Programmen in geteilter Mittelverwaltung auf zentrale Mittelverwaltung sowie größeren Einfluss für die Kommissionsdienststellen in Bereichen wie dem Europäischen Semester, Anwendung der vorgeschlagenen Konditionalität auf die rule of law und die Einführung von Strukturreformprogrammen zeigt. Betrachtet man den Vorschlag für den künftigen Haushalt, so ist gemessen an den verfügbaren und anteiligen Mitteln für die Kohäsionspolitik ist eine leichte **Zentralisierung des EU-Haushaltes** festzustellen (vgl. Kap. 6.2.1). Die durchgeführten Interviews mit Verwaltungsbehörden belegen darüber hinaus eine immer **höhere Kontrolldichte** der Kommissionsdienststellen, die den Einfluss der Bundesländer bei der Ausgestaltung der Kohäsionspolitik reduzieren.

Für die Kohäsionspolitik ist die festzustellende Tendenz zur **Zentralisierung** aus mehreren Gründen **zurückzuweisen**. Die OECD, Forschung und die qualitative Empirie dieser Studie stellen die hohe Bedeutung und die Notwendigkeit starker „**place-based**“ oder „**raumsensitiver**“ Politiken

für die wirtschaftliche Entwicklung heraus.²²⁰ Die Europäische Kommission hat diesem Ansatz für die aktuelle Förderperiode selbst mit der Strategie der intelligenten Spezialisierung eine hohe Bedeutung für die Erreichung der europäischen Politikziele (Europe 2020) gegeben. In dieser Studie wurde festgestellt, dass die RIS3-Strategien einen strukturierenden Einfluss auf die Ausgestaltung bzw. Umsetzung der Innovationspolitiken der meisten – wenn auch aufgrund geringer absoluter EFRE-Budgets nicht aller – Länder ausüben.

Das Mehrebenensystem sorgt für eine **effektive und effiziente Politik**, da die regionalen Ausgangsbedingungen, die – wie diese Studie zeigt – sehr unterschiedlich ausfallen, in die Programmierung der konkreten Entwicklungspolitik eingebunden werden können. Unterschiedliche strukturpolitische Problembedarfe und Chancen sollten auch zu unterschiedlichen Operationellen Programmen führen. In Deutschland existieren für den EFRE demgemäß 16 unterschiedliche Operationelle Programme, die unter Beteiligung der regionalen Behörden und der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner erarbeitet wurden. Somit gelingt es mit der Kohäsionspolitik wie mit keiner anderen Politik, die genannten Akteure in die Politikprozesse zur Erreichung europäischer Ziele einzubinden. Die geteilte Verantwortung ist die **Voraussetzung** dafür, dass die regionalen Behörden eine Verantwortung für die Gestaltung der Politik erhalten. Erst damit kann die Fähigkeit entwickelt und sichergestellt werden, dass die regional divergierenden Problemlagen, Herausforderungen und Kapazitäten zur regionalen Entwicklung in eine die regionalen Ausgangsbedingungen hinreichend berücksichtigende Strategie überführt werden.

Eine Studie für die KOM zeigt die Relevanz des Mehrebenensystems für eine **komplexe Politikentwicklung** und Politikimplementierung „Die Umsetzung der Strategie Europa 2020 ist in Politikentwicklungen eingebettet, die verschiedene Steuerungsebenen mobilisieren müssen. Um die in der Strategie Europa 2020 gesetzten Ziele zu erreichen, bedarf es der Zusammenarbeit mehrerer Sektoren und Steuerungsebenen. Kein einzelner Akteur oder Politikbereich kann diese komplexen Ziele allein erreichen. Die Herausforderung besteht darin, die notwendigen Akteure in einem Politikzyklus zusammenzubringen.“²²¹

Das Mehrebenensystem ist dasjenige Grundprinzip der EU-Politik, das die EU für den Bürger vor Ort sichtbar macht und damit einen hohen Beitrag für das als Politikziel 5 in der neuen Periode ab 2021 gewünschte „**bürgernahe Europa**“ leistet. Eine weitere Zentralisierung des EU-Haushaltes ist vor dem Hintergrund der damit immer weiter sinkenden Sichtbarkeit der EU in den Regionen kontraproduktiv. Die Möglichkeiten, die kohäsionspolitischen Mittel mit zentral verwalteten EU-Fonds – insbesondere InvestEU, Horizon Europe und dem Reform Support Programme – zu kombinieren, sollten immer auf dem **Prinzip der Freiwilligkeit** erfolgen und nicht verpflichtend sein. Die Ausgangslage in den Regionen ist so unterschiedlich, dass eine Verpflichtung für alle Regionen diesem Umstand nicht sinnvoll erscheint. Für das Jahr 2025 sind nach dem Vorschlag der KOM zur Überprüfung der Programmplanung Mid-term Reviews vorgesehen. Bei der Überprüfung sollen vier Aspekte berücksichtigt werden, von denen sich derjenige Aspekt in Verbindung mit den Länderspezifischen Empfehlungen als problematisch erweisen könnte. Sofern nicht zugewiesene Mittel aufgrund der negativen Bewertung zur Halbzeit nicht im Mitgliedsstaat verbleiben, sondern anderen zentral verwalteten EU-Fonds zugewiesen werden würden, würde die dezentrale

²²⁰ Prognos AG (2017), Status-quo der Regionalen Innovationsstrategien zur intelligenten Spezialisierung“ (RIS3) der Bundesländer mit besonderer Betrachtung der Zusammenhänge zur Förderung über den EFRE 2014-2020. Foray, Dominique (2014), From smart specialization to smart specialization policy, European Journal of Innovation Management, 17, 492-507, Fritsch, Michael, Kublina (2017), Related Variety, Unrelated Variety, and Regional Growth: The Role of Absorptive Capacity and Entrepreneurship. Regional Studies (2017). McCann, Ortega-Argilés (2015): Smart specialization, regional growth and applications to European Union cohesion policy. Regional Studies, 49, 1291-1302.

²²¹ EU-KOM (2015): Local and Regional Partners Contributing to Europe 2020 - Multi-level governance in support of Europe 2020.

Mittelverwaltung geschwächt werden. Dies ist zumindest dann **nicht sachgemäß**, wenn die dies verursachende Empfehlung nicht mit der Kohäsionspolitik behandelt werden kann.

Der strategisch-partnerschaftliche Dialog sollte auf allen Ebenen ausgebaut werden, indem Regionen und Mitgliedsstaaten frühzeitig in Strategie- und Entscheidungsprozesse und Themensetzungen in der Programmplanung (auch in anderen Programmbereichen der EU) eingebunden werden. Dies fördert eine hohe „**ownership**“ der europäischen „**Missionen**“ in den Regionen und Mitgliedsstaaten sowie eine hohe Kohärenz der Programme durch ergänzende Investitionen aus verschiedenen Mittelquellen. In der Debatte um die Zukunft des EU-Haushaltes werden die Risiken einer weiteren Zentralisierung vielfach ausgeblendet, wohingegen die Vorteile zentralverwalteter Programme wenig reflektiert aber positiv angeführt werden.²²² So nutzt die Europäische Kommission eine Fülle an Evaluationen und ECA-Berichten, um eine umfassende Bewertung der Stärken und Schwächen der ESI-Fonds vorzunehmen. Im Gegensatz dazu habe die Überprüfung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) bisher keine signifikante Evidenzbasis, um die Fortführung des Instruments zu rechtfertigen. Die einzige bisher durchgeführte Evaluation berücksichtige nicht die **Kritik an der fehlenden Zusätzlichkeit des EFSI**. Kritische Berichte von ECA und Europäischem Parlament blieben unerwähnt. Insofern ist es aus unserer Sicht notwendig, die Zentralisierungsrisiken systematisch und vollständig zu beleuchten, um diese in die Debatte um das Mehrebenensystem künftig angemessen einbringen zu können.

Die Zurückweisung der Zentralisierungstendenzen des EU-Budgets und die Beibehaltung oder sogar Stärkung des Mehrebenensystem in der Kohäsionspolitik werden auf z.T. erheblichen **Widerstand** stoßen. In „der“ Kommission besitzt die Kohäsionspolitik keine ungeteilte Sympathie. Die sektoralen Interessen verschiedener Generaldirektionen sprechen eher für zentral verwaltete Programme. Das Bundesministerium der Finanzen verfolgt einen fiskalischen Ansatz in der Debatte, weniger einen entwicklungspolitischen. Zudem sprechen manche wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute in Deutschland von einer wirkungslosen und ineffizienten Kohäsionspolitik. Der Zentralisierungstendenz kann nur begegnet werden, wenn die positiven Wirkungen des **place-based-Politikansatz** mehr gewürdigt werden und darüber hinaus **zum strategischen Kern einer Entwicklungspolitik für die Regionen in Europa** erhoben werden würden, der nicht nur für die Kohäsionspolitik Relevanz hätte, sondern auch für andere Politiken der EU. Dies ist nicht einfach, aber notwendig.

7.4 Reformaspekt Vereinfachung

Schlussfolgerung und empfohlene Handlungsoption im Hinblick auf die Vereinfachung:

Mit den von der EU-Kommission vorgeschlagenen 80 Maßnahmen zur Vereinfachung hat sie ein umfassendes und vielversprechendes Reformpaket vorgelegt, welches auf fundierten Analysen, Stakeholder-Konsultationen und Empfehlungen einer High-Level Group fußt. Aus Sicht von Deutschland sind diese Vorschläge überwiegend zu begrüßen, u.a. vor dem Hintergrund einer Verstärkung der Differenzierung und Proportionalität. Es wird aus gutachtlicher Sicht allerdings empfohlen, auf eine Bewertung der gesamtsystemischen Wirkung der 80 Reformmaßnahmen hinzuwirken und die zentralen Maßnahmen frühzeitig einem Pre-Test auf Umsetzbarkeit unter Einbindung zentraler Umsetzungsakteure zu unterziehen.

Die **vorliegende Evidenz** aus gutachterlichen Befassungen zur Vereinfachung der EFRE-Förderung, Stakeholder-Konsultationen und die Schlussfolgerungen der „High-Level Group for

²²² Bachtler et al (2018), Proposals for the MMF and Cohesion Policy 2021-2027.

Simplification“ verdeutlichen nachdringlich, dass trotz wiederkehrender Versuche im Rahmen der Reformprozesse der vergangenen Förderperioden eine **tatsächliche Vereinfachung** der Umsetzung der Programme **nicht gelungen** ist. Auch die Vereinfachungsansätze aus der Förderperiode 2014-2020 haben (bisher) nur durchwachsene Ergebnisse geliefert. Eine **umfassende Vereinfachung** entlang der gesamten Umsetzungskette der EFRE-Programme, von der Programmierung bis hin zur Implementierung und Dokumentation einzelner Förderprojekte, ist deshalb, wie auch schon in den vorhergehenden Förderperioden immer wieder angestrebt, zwingend erforderlich.

Die Erfahrungen zeigen allerdings auch, dass die Realisierung effektiver Vereinfachungen im **Mehrebenensystem** mit einigen Schwierigkeiten verbunden ist und dass hierfür alle Ebenen zusammenwirken müssen. Dies gilt insbesondere für das **Single Audit Prinzip**, dessen Ausweitung im Grundsatz sehr zu begrüßen ist. Zahlreiche Studien²²³ belegen, dass durch die unterschiedliche Auslegung der Audit-Vorschriften in den vergangenen Förderperioden sowohl der administrative Aufwand signifikant erhöht wurde, als auch große Unsicherheit bei den Zuwendungsempfängern, Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen entstanden ist. Vor diesem Hintergrund müssen die Interpretationsspielräume im Kontext des Audit Prozesses minimiert, die frühzeitige Abstimmung mit allen zentralen Stakeholdern (v.a. Europäischer Rechnungshof) forciert und auf die konsequente Einhaltung des Single Audit Prinzip geachtet werden. Gleichermaßen sollten die im Art. 74 der CPR genannten Kapitalgrenzen für die Anwendung des Single Audit Prinzips kritisch hinterfragt werden: die Ableitung der 400.000 Euro förderfähigen Gesamtkosten (total eligible expenditure) als Richtwert für den EFRE scheint aus gutachterlicher Perspektive nicht nachvollziehbar und in der Tendenz ist der Wert zu gering.

Auch im Kontext der vereinfachten Kostenoptionen (**Simplified Cost Options, SCO**) gibt es Präzisionsbedarf. Dies haben die Expertenconsultationen dieses Gutachtens klar aufgezeigt. Gerade im Hinblick auf die Nutzung von Pauschalen muss sichergestellt werden, dass diese künftig klarer definiert werden, um Interpretationsrisiken auszuschließen. Gleichzeitig gilt, dass sich die Verwaltungsbehörden trotz der bekannten Grenzen noch intensiver mit der stärkeren Anwendung der SCO auseinandersetzen sollten, um die ggf. noch nicht genutzten Vereinfachungspotenziale auch zu erschließen. Erfahrungen aus dem ESF in Deutschland und andernorts (siehe z.B. ESF OP Flandern²²⁴) verdeutlichen, dass trotz der bekannten Unterschiede der ESF-Interventionen im Vergleich zum EFRE, v.a. eine intensive Auseinandersetzung der Stakeholder mit den Potenzialen der SCO dazu geführt hat, diese Vereinfachungsmöglichkeiten auch zu heben.

Zu begrüßen ist aus deutscher Perspektive indes v.a. die Option, auf eine **erneute Designierung** der für die Umsetzung der EFRE-Programme zuständigen Behörden unter Berücksichtigung der in Art. 78 CPR formulierten Auflagen zu verzichten. Lediglich eine Präzisierung der Prozesse, wenn ein Mitgliedsstaat – oder im Falle Deutschland ein Bundesland – die Kriterien doch nicht erfüllen kann, scheint aus gutachterlicher Sicht sinnvoll. Ebenfalls zu begrüßen sind das **Common Rule Book** und die kürzeren Verordnungen, auch wenn die Herauslösung des ELER aus der CPR für die Umsetzung integrierter Handlungskonzepte bedauerlich ist und eher einer Re-Fragmentierung denn einer Harmonisierung der Verordnungen gleicht. Vor diesem Hintergrund ist den Strukturen für eine gute (innerdeutsche) Koordinierung und den Verfahren zur Sicherstellung der Komplementarität und Kohärenz besonderes Augenmerk zu schenken. Der Wegfall einiger Reporting-Vorgaben (keine Durchführungsberichte, ex-ante Evaluation nur optional) reduziert bisweilen die administrativen Aufwände bzw. steigert den Handlungsspielraum, wenngleich sichergestellt werden

²²³ KPMG/Prognos (2016): Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) – Delivery System, im Auftrag von DG REGIO, Brüssel.

²²⁴ KPMG/Prognos (2016): Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) – Delivery System, im Auftrag von DG REGIO, Brüssel.

muss, dass die mit den Reporting-Vorgaben verbundene Reflektion über die Sachverhalte der Programme weiterhin gewährleistet wird.

Mit Blick auf die Vorschläge zur **Harmonisierung der Förderbereiche** sind die Schlussfolgerungen nicht ganz eindeutig. In der EFRE-VO werden Voraussetzungen und Möglichkeiten für Synergien mit Horizon Europe, EFSI bzw. InvestEU und anderen europäischen Programmbereichen (v.a. AMIF und ESF+) dargestellt, allerdings nur in Kurzform und insofern nicht abschließend. Hiermit einhergehen soll auch eine Harmonisierung der Vorgaben (s.o.: Common Rule Book), inklusive sehr zu befürwortender Vereinfachungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem oder der Schaffung eines Referenzrahmens für gemeinsame Regeln bzw. gemeinsame Zugangs-, Informations- und Abrechnungsmodalitäten. Die in vielerlei Hinsicht von der Kommission eingeforderte **Kombination der Förderinstrumente** unterschiedlicher Bereiche erfordert grundsätzlich eine hinreichende Abgrenzung der Interventionslogiken bei gleichzeitiger Harmonisierung der Regularien. Im Falle von InvestEU wird eine Gefahr der Verdrängung von ESIF-Finanzinstrumenten aufgrund einfacherer Antrags- und Abwicklungsverfahren bei InvestEU gesehen. Um dem entgegenzuwirken, sollten die Regularien der ESIF-Finanzinstrumente in ähnlich einfacher Weise funktionieren.

Konkret ausgeführt werden die Vorschläge zur Weiterentwicklung des **Exzellenzsiegels** (Seal of Excellence) zur Förderung abgelehnter Einzelvorhaben aus dem Forschungsrahmenprogramm über den EFRE bei direkter Freistellung der Beihilferelevanz. Dieser Mechanismus soll künftig u.a. auch für LIFE+ und Erasmus+ gelten. Diese Vorschläge sind – trotz des vergleichsweise kleinen Gesamtwirkungspotenzials – zu begrüßen und sollten von den Bundesländern auf Integration in ihre Programmplanungen im Prioritären Ziel 1 geprüft werden. Weitergehend geprüft werden sollte die weiterreichende **Übernahme von Horizon-Regeln** für EFRE-Projekte mit Ful-Bezug. Der Vorteil läge gerade im Bereich der EFRE-Förderung in der Umgehung der Notifizierungspflicht, aber auch in der vereinfachten Kostenabrechnung für Verwaltungsbehörden sowie in der höheren Durchlässigkeit für Antragsteller der beiden Programmbereiche.²²⁵ Grundsätzlich gilt allerdings zu bedenken, dass die Vorschläge zur Harmonisierung der Förderbereiche immer auch ein höheres Maß an Abstimmung, Koordinierung und Einbeziehung der Verwaltungsbehörden in den Regionen/MS in geplante Maßnahmen bedingen werden und somit die Frage von **Aufwand und Nutzen** dieser Prozesse berücksichtigt werden muss. Zudem kann die Forderung nach einer Regelharmonisierung zentral und dezentral verwalteter Programme zuweilen auch mit dem Ansatz der weitgehenden Anwendung nationaler Regeln in der Kohäsionspolitik konkurrieren (s.o.). Eine EU-weite Regelharmonisierung könnte also nur dann stattfinden, wenn die EU-Kommission weitgehende Durchgriffsrechte auf die Regelausgestaltung der Mitgliedsstaaten hätte. Alternativ sollten daher die Mitgliedsstaaten abwägen, inwiefern Verwaltungsvorschriften zentral verwalteter EU-Programme Eingang in nationale Regelwerke finden, um Synergien zu erleichtern.

Ein großer Diskussionspunkt, nämlich die unterschiedlichen **Beihilferegime** für zentral und dezentral verwaltete Programme, bleibt indes bis auf punktuelle Anpassungen (s.o., z.B. im Kontext des Exzellenzsiegels) weitgehend unberührt, was aus Perspektive der Deutschlands und seiner Bundesländer nicht zufriedenstellend ist. Sowohl mit Blick auf die strategische Verschränkung der Instrumente als auch die Vereinfachung der ESIF wäre es zu begrüßen, hier eine weitere Harmonisierung der Beihilferegime zu bewirken (s. Kap. 7.3 und 7.9). Die in der europäischen Debatte spürbare Stimmung scheint eine gegenüber der Vergangenheit weitreichendere Anpassung des Beihilferegimes und dessen Anwendung zu begünstigen.

Insgesamt gehen mit den vorgeschlagenen Reformmaßnahmen zur Vereinfachung somit auch einige **Risiken** im Mehrebenensystem einher. Aus regulatorischer Sicht zählt hierzu der o.g. Aspekt der gesamtsystemischen Wirkung. Die vergangenen Förderperioden lehren, dass die

²²⁵ Entwurf von „Horizont Europa“ (Mai 2018).

tatsächliche Effektivität der Maßnahmen im Gesamtsystem der Umsetzung (dem sog. „Delivery System“) davon abhängig sein wird, inwiefern diese Maßnahmen systemisch ineinandergreifen oder ob einzelne Maßnahmenkombinationen kontraproduktiv wirken. Darüber hinaus ist für den Erfolg der Vereinfachungsmaßnahmen auch das Zusammenspiel der Institutionen von überragender Bedeutung. Hier gilt es insbesondere frühzeitig die Rechnungshöfe, allen voran den Europäischen Rechnungshof, und auch die Prüfbehörden in die Umsetzungsvorbereitung mit einzubinden. Dem Risiko der Komplexitätssteigerung durch unterschiedliche Interpretation der Rechtslage muss konsequent entgegengewirkt werden. Ebenso gilt es für die deutschen Bundesländer ihre regulativen Rahmensetzungen zu überprüfen, um der Gefahr der Überregulierung (sog. aktives und passives „Gold Plating“) vorzubeugen oder diese abzustellen. Abschließend muss im gesamten Kontext der Reformdiskussion genauestens analysiert werden, ob dem Vereinfachungsgedanken an anderen Stellen der Verordnungsvorschläge möglicherweise entgegengewirkt wird; beispielsweise durch ein häufigeres Reporting von Umsetzungszahlen oder im Rahmen der vorgesehenen Halbzeitüberprüfung.

Gleichzeitig verbinden sich mit den Vereinfachungsvorschlägen **Vorteile**, sowohl für die Verwaltungen als auch für die Zuwendungsempfänger. Denn die Vorschläge der EU-Kommission sehen keine radikale Systemänderung ggü. der Förderperiode 2014-2020 vor, sodass etablierte Systeme und Strukturen fortgeführt und punktueller optimiert werden können. Die Erfahrungswerte im Gesamtsystem der Umsetzung und Anwendung des EFRE behalten so ihren Wert, was neuerliche Lernkosten – gerade bei den Zuwendungsempfängern mit Vorerfahrung im Bereich der EU-Förderung, reduzieren wird.

7.5 Reformaspekt Flexibilität der operationellen Programme

Schlussfolgerung und empfohlene Handlungsoption im Hinblick auf die Flexibilität der operationellen Programme:

Eine Flexibilisierung der operationellen Programme unter Beibehaltung des Mehrjährigkeitsprinzips sollte erfolgen, um künftige *strukturelle* Herausforderungen (in Abgrenzung zu kurzfristigen Erfordernissen) mit einer auf mehrere Jahre angelegten Strategie und den damit verbundenen europäischen Zielsetzungen begegnen zu können. Eine Umprogrammierung der operationellen Programme während der Programmlaufzeit sollte mit weniger bürokratischen Hürden versehen werden. Die Programmplanung zu Beginn der Förderperiode sollte sich jedoch über den gesamten Zeitraum erstrecken, um eine Aushöhlung des strategischen Ansatzes und des Mehrjährigkeitsprinzips zu vermeiden. Der Transfer von ESIF-Mitteln in zentral verwaltete Programme muss auf Freiwilligkeit beruhen, um die Kohärenz der Programme sicherzustellen und eine weitere Zentralisierung des EU-Haushalts zu vermeiden.

Eine stärkere Flexibilität für nationale, regionale und lokale Behörden ist ein relevantes Anliegen, um im Rahmen der operationellen Programme auf kontextspezifische Ziele und sich verändernde Rahmenbedingungen eingehen zu können. Die EU-Strukturpolitik nach 2020 sollte eine **proaktive, zukunftsorientierte Politik** sein, **die ausreichend flexibel** ist, um **neue Herausforderungen** zu bewältigen. Innerhalb der Strukturpolitik sollte es bei der Programmplanung und dem Vornehmen von Anpassungen **mehr Flexibilität** geben, damit die Mitgliedstaaten und Regionen ihrem besonderen Bedarf **in den Grenzen des thematischen Anwendungsbereichs der Strukturpolitik** Rechnung tragen können. Dabei sollte das für die Strukturpolitik so wichtige Mehrjährigkeitsprinzip aber gewahrt bleiben.

Eine höhere Flexibilität der OP birgt gleichzeitig die **Gefahr**, dass Mittel für kurzfristige Maßnahmen eingesetzt werden (**politischer Opportunismus**). Der stärkeren Einflussnahme der KOM auf die Ausgestaltung der OPs durch die Vorgaben der LSE im Rahmen der Halbzeitüberprüfung stellen sich die Regionen entgegen. Zudem gelten bei einer Übertragung von Mitteln aus den Strukturfonds in zentral verwaltete Programme wie InvestEU die Regeln des letzteren. Dadurch würde das Volumen von Mitteln unter geteilter Verwaltung nochmals sinken. Dagegen bietet eine flexiblere Programmierung, mit der die **Regionen besser auf sich verändernde Rahmenbedingungen und Bedarfe reagieren** und entsprechende Anpassungen vornehmen können, Vorteile. Dies führt zu einer **besseren Zielerreichung** und hat weniger Änderungsanträge bei der KOM zufolge. Zudem bietet eine flexiblere Umprogrammierung eine weitere **Möglichkeit zur Abstimmung mit anderen Förderbereichen**, wodurch die Kohärenz der EU-Politik insgesamt erhöht wird. So kann mehr Flexibilität die **Kombination mit zentral verwalteten Programmen** erleichtern, wenn bspw. Arbeitsprogramme von Horizont Europa mittelfristige Schwerpunkte setzen, die den Zielen der EFRE-OP entsprechen, diese jedoch angepasst werden müssen, um das Potenzial vollständig zu nutzen.

7.6 Reformaspekt Thematische Konzentration

Schlussfolgerung und empfohlene Handlungsoption im Hinblick auf die thematischen Prioritäten:

Da die EU-Kommission mit ihren Vorschlägen keine die Europa 2020 Strategie ersetzenden Ziele formuliert, sollte sich **Deutschland für einen (neuen) strategischen Rahmen** für die EU-Politiken ab 2021 und für eine klare Mission für die künftige Kohäsionspolitik einsetzen. Vielfältige strukturpolitische Problemlagen erfordern differenzierte Fördermöglichkeiten für den Einsatz der EU-Strukturpolitik nach 2020 in Deutschland. Die der EU-Strukturpolitik in Deutschland soll die thematischen Prioritäten der EU-Kohäsionspolitik aufnehmen und dabei alle Regionen in Europa und in Deutschland profitieren lassen und die regionalen Ausgangsbedingungen und Chancen in einer **place-based**-orientierten Strategie angemessen berücksichtigen.

Im Hinblick auf die Vorschläge der Kommission für die Kohäsionspolitik ist grundsätzlich festzustellen, dass ein übergeordneter strategischer Rahmen und damit eine klare **Mission für die künftige Kohäsionspolitik fehlt**. „First, there is no clear mission for Cohesion Policy. Previous reforms of the policy were conceptualised, structured and communicated with a set of strategic objectives – facilitating enlargement, delivering EU policy objectives (Lisbon Strategy, Europe 2020) – that are absent from the Commission’s proposals for 2021-27. The five repackaged policy objectives lack an overarching EU strategic framework, potentially weakening the political commitment to and visibility of EU Cohesion Policy in delivering EU goals at both EU and national levels. At one time, it appeared that the UN Sustainable Development Goals might provide a framework for the MFF or Cohesion Policy specifically, but this was rejected by the Commission. Insofar as objectives are set out, they are functional and administrative (e.g. modernisation, flexibility, simplification) rather than strategic.”²²⁶

Die KOM hat in ihrem Vorschlag für die Neugestaltung der Kohäsionspolitik fünf Prioritäten formuliert (intelligentes Wachstum, CO₂-armes, vernetztes, sozialeres und bürgernäheres Europa). Die

²²⁶ EPRC, Proposal for the MFF and Cohesion Policy: a preliminary assessment, Glasgow, 2018, S. 47.

Analyse des Ist-Zustandes der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Entwicklung in Deutschland hat gezeigt, dass die strukturpolitischen Problemlagen und Bedarfe in Deutschland, in den Bundesländern und den Regionen erstens vielfältig ausgestaltet sind und zweitens unterschiedlich zwischen den Regionen ausfallen. Diesen Problemlagen zu begegnen und Entwicklungschancen aufzugreifen **erfordert** darauf abzielende **differenzierte Fördermöglichkeiten**, so wie es der Rahmen im Grundsatz zulässt.

Die Analyse des Ist-Zustandes in dieser Studie hat weiterhin gezeigt, dass für jede von der KOM formulierte Priorität strukturpolitische Problemlagen in Deutschland vorzufinden sind. Insofern **treffen diese Prioritäten auf strukturpolitischen Handlungsbedarf** in Deutschland. Die Strukturpolitik in den Ländern soll den unterschiedlichen regionalen Ausgangsbedingungen Rechnung tragen, wie z.B. die besondere Situation in vielen ostdeutschen Regionen. Es ist erforderlich, dass die Operationellen Programme der Länder eigene Schwerpunkte bei den thematischen Prioritäten in der kommenden Förderperiode setzen können. In der Konsequenz würden maßgeschneiderte Programme programmiert sein, die sich zwischen den Bundesländern bewusst unterscheiden werden.

Der in der Periode von 2014-2020 verstärkt verfolgte Regionenbasierter Ansatz („**place-based approach**“) ist u.E. bei der Priorisierung der Themen weiter zu verfolgen. Die Regionen verfügen durch die Smart-Specialisation-Prozesse (S3-Prozesse) über die beste Kenntnis ihrer Innovationssysteme. Die starke Orientierung der Strukturpolitik in Deutschland an der intelligenten Spezialisierung ist fortzuführen, um das Ziel des smarten Wachstums bzw. des smarten Europas mit den Mitteln der Kohäsionspolitik künftig angehen zu können. Das Thema **Digitalisierung** wurde in der aktuellen Förderperiode mit der Strukturpolitik kaum angegangen, nicht zuletzt aufgrund der europäischen Regulation, die die Nutzung des thematischen Ziels 2 für Deutschland ausschloss. Zukünftig sollte u.E. dieses Politikziel in Deutschland eine viel **größere Rolle** spielen, da Deutschland bei der Digitalisierung im europäischen Maßstab lediglich im Mittelfeld zu finden ist. Der Berücksichtigung der Digitalisierung in der Strukturpolitik ist deshalb in Deutschland eine sehr hohe Priorität beizumessen.

Die neue Priorität „**bürgernahes Europa**“ durch Unterstützung lokaler Entwicklungsstrategien und einer nachhaltigen Stadtentwicklung trifft angesichts des in Kapitel 2 beschriebenen strukturpolitischen Problembedarfs auf Bedarf in Deutschland. Allerdings kommt es auf die konkreten Anforderungen aus der entsprechenden Regulation für diese Priorität an. Erfahrungen aus der aktuellen Förderperiode zeigen, dass eine an sich sinnvolle Priorität durch die überkomplexe Regulation in der Nutzung behindert wird. Die in den Bundesländern gewählten Ansätze zur nachhaltigen Stadtentwicklung haben zum Stichtag 31.12.2017 einen insgesamt unterdurchschnittlichen Umsetzungsstand erreicht (vgl. Kapitel 4.3). Die Ursachen hierfür liegen insbesondere in der schwierigen Implementierung der Mischachsen und damit einen auf der Zeitachse verschobenen Beginn der Durchführung. Darüber hinaus fehlt es in der Durchführung an der notwendigen Flexibilität zur Auswahl geeigneter Förderprojekte. Die geforderte Festlegung auf wenige Investitionsprioritäten und fehlende Freiheiten durch zu komplexe Verfahren der Programmänderung schränken den notwendigen Gestaltungsspielraum in der nachhaltigen Stadtentwicklung zu stark ein. Für die kommende Förderperiode werden neue Ansätze benötigt, die mehr regionalspezifischen Gestaltungsspielraum zulassen und weniger rigide Vorgaben in der Ausgestaltung der Förderansätze beinhalten. Eine Studie von Prognos zeigt, dass zu komplizierte Anforderungen bei den Integrierten Territorialen Investitionen (ITI) in der aktuellen Förderperiode die breite Nutzung dieses Instruments verhindert bzw. deutlich und unnötig erschwert. Eine solche Regulation ist deshalb zu vermeiden.²²⁷ Integrierte territoriale Investitionen sind prinzipiell ein Instrument, um besonderen Herausforderungen in Regionen zu begegnen, insbesondere wenn diese Regionen nicht der EU-

²²⁷ Prognos AG, *cima ifr, Wissenschaftliche Evaluation und Fortentwicklung der regionalisierten Strukturpolitik in Niedersachsen unter besonderer Betrachtung des Südniedersachsenprogramms*, Hannover 2018.

Einstufung als Übergangsregion oder weniger entwickelte Region entsprechen. Entscheidend für die Wahl solcher Instrumente in den Bundesländern sind allerdings die künftigen Regularien und mögliche Alternativen. Die bisherigen Regularien für die ITI sind zu starr. Sollte der im Eckpunktpapier des BMWi genannte Vorschlag umgesetzt werden, wonach die Angaben zur finanziellen Ausstattung eines territorialen Ansatzes auf Gesamtprogrammebene erfolgen sollen und nicht wie bisher auf Prioritätsachsebene, würde dies den Einsatz von ITIs erleichtern. Ein weiterer hemmender administrativer Faktor ist die Programmänderung, die erforderlich wird, wenn Mittelallokation für ITI verändert werden sollen. Deswegen sollen Programmänderungen und Re-Priorisierungen innerhalb der Mittelallokationen durch schnellere und einfachere Verfahren gestärkt werden. Zudem sollte mit der Wahl territorialer Instrumente zur Erreichung des Politikziels „Bürgernahe Europa“ kein Erfordernis einer zusätzlichen Zwischengeschalteten Stelle auf der regionalen Ebene einhergehen, wie dies in der aktuellen Förderperiode der Fall ist. Damit wird das Verwaltungs- und Kontrollsystem unnötig verkompliziert.

Die vorgeschlagene **Quotierung für die fünf Prioritäten** muss nicht in jedem Fall die Prioritäten in den Bundesländern und Regionen für die Kohäsionspolitik widerspiegeln. Ohne Zweifel besteht ein großer strukturpolitischer Handlungsbedarf beim intelligenten Wachstum. Die Förderung von **Innovation, KMUs, digitale Technologien** und der industriellen Modernisierung ist gerade angesichts des globalen Wettbewerbs, in denen sich die deutsche Wirtschaft befindet, eine notwendige Voraussetzung für intelligentes Wachstum. Der Einsatz des größten Teils der Mittel ist vor diesem Hintergrund **angemessen**. Die Priorität einer **dekarbonisierten, zirkulären Wirtschaft und Bekämpfung und Bewältigung des Klimawandels** ist zweifelsohne ein über die Kohäsionspolitik hinausgehendes prioritäres Politikziel für Deutschland. Bei der Frage des Mittelanteils für diese Priorität in der Kohäsionspolitik ist das in Deutschland vorhandene vielfältige Programmangebot anderer nationaler Politikbereiche, die diese Ziele verfolgen, zu beachten. Der Bedarf in der aktuellen Förderperiode für das thematische Ziel CO₂-arme Wirtschaft ist gemessen an der tatsächlichen Nachfrage (Bewilligung) in der bisherigen Förderperiode schwächer als bei den Prioritäten Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Die Quote für die Priorität Klima (KOM-Vorschlag 25%) könnte vor dem Hintergrund des vielfältigen Programmangebotes in einzelnen Bundesländern zu hoch ausfallen. Sofern der EFRE hier einen stärkeren Beitrag leisten soll, müssen die entsprechenden Programmansätze **attraktiver gegenüber vergleichbaren Programmen gestaltet** werden.

Die **Quotierung** für das Politikziel „intelligentes Europa“ von minimal 60% wird u.E. aufgrund der Potenziale in Wissenschaft und Wirtschaft in Deutschland **erreicht** werden können. Wichtig ist, dass ein Teil der Förderung von **Innovation niedrigschwellig** gestaltet ist,²²⁸ um kleinste und kleine Unternehmen einen leichteren Zugang zu Innovationsvorhaben zu ermöglichen und gerade in den strukturschwächeren Regionen Deutschlands, die geringer vorhandenen Innovationspotenziale im Vergleich zu den strukturstarken Regionen aufgreifen und nutzen zu können. Gerade für die Entwicklung von Innovationen ist es wichtig, die relevanten Akteure in den regionalen Innovationssystemen mitzunehmen. Dazu gehören – wie die Studie zeigt – gerade in Innovationssystemen in Deutschland Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten. Dieser Aspekt erscheint ein kleines Detail zu sein, für Deutschland allerdings hat er eine große Bedeutung für die Entwicklung von smartem Wachstum. Der geplante **Ausschluss von Großunternehmen** in der EFRE-Förderung ist damit für diese Priorität nicht sinnvoll und die gegenwärtige Überprüfung der KMU-Definition seitens der EU-Kommission sollte eine Anpassung nach oben (für die sog. „Mid-Caps“) vornehmen. Die **Re-Fragmentierung der ESI-Fonds** (Herauslösen des ELER aus den ESI-Fonds, ggf. Verschiebung des ESF+ auf Nationalstaatenebene) erzeugt neue Probleme in der Synchronisierung und Harmonisierung der drei Fonds, die vermeidbar sind.

²²⁸ Prognos AG, cima ifr, CRIE Center for Regional Innovation Economics, Unterstützung und Beratung bei der Erstellung einer niedersächsischen regionalen Innovationsstrategie für intelligente Spezialisierung (RIS 3), Hannover 2013.

7.7 Reformaspekt Konditionalitäten

Schlussfolgerung und empfohlene Handlungsoption im Hinblick auf die Konditionalitäten:

Die Vorschläge der EU-Kommission zur Reduzierung und Fokussierung der ex-ante Konditionalitäten (nun: „grundlegende Voraussetzungen“) sind zu begrüßen; sie haben sich als Hebel für Reformen sowie für den effizienten und strategischen Mitteleinsatz bewährt. Gleichmaßen zu begrüßen ist, dass die grundlegende Voraussetzung weniger präskriptiv sind und sich stärker mit Fragen der effektiven Governance anstelle von oftmals kleinteiligen Prüfvorgaben (z.B. Vorhalten einer SWOT-Analyse) beschäftigen. Im Hinblick auf die Nutzung makroökonomischer Konditionalitäten bleibt der inhärente Konflikt der Handlungsebenen bestehen (d.h. wieviel Einfluss können Regionen auf makroökonomische Handlungsfelder nehmen). Es ist daher zu empfehlen, hier ebenfalls zu einer Fokussierung der Einsatzbereiche zu kommen.

Die **vorliegenden Erkenntnisse** zu Konditionalitäten im Rahmen der Kohäsionspolitik, insbesondere den ex-ante Konditionalitäten aus der Förderperiode 2014-2020, machen deutlich, dass diese sehr unterschiedliche Effektivitätsgrade aufweisen. Einerseits haben sie dazu beigetragen, EU-Regulierungsanforderungen schneller zu erfüllen (z.B. über spezifische Strategien) und haben einen Dialogprozess zwischen EU-Kommission und den Mitgliedsstaaten initiiert, andererseits war insbesondere für die EU-15 Mitgliedsstaaten das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Konditionalitäten nicht für alle ex-ante Konditionalitäten gleichermaßen günstig. Auch der Erfüllungsgrad zum Zeitpunkt der Annahme der ESIF-Programme war nicht zufriedenstellend, da nur ca. 75% aller EAC auch erfüllt waren. Zudem bestand – auch nach Erkenntnissen aus den Expertengesprächen – nicht immer ein enger Zusammenhang zwischen EAC und der Kohäsionspolitik. Im Prozess der Programmierung und der Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzung führte dieser Umstand nur zu sehr begrenzten Verhaltensänderungen in Deutschland, da EAC ohnehin schon erfüllt waren.

Vor diesem Hintergrund ist die im Verordnungsvorschlag der EU-Kommission hinterlegte Reduktion der **Ex-ante Konditionalitäten** von über 40 auf 20 zu begrüßen. Diese sollen nun als „grundlegende Voraussetzungen“ dafür sorgen, dass die Rahmenbedingungen für effektive Ausgaben gegeben sind. Durch diese Fokussierung sollte der gewünschte Steuerungseffekt und die Beiträge zu einer strategischeren Ausrichtung der Kohäsionspolitik besser gelingen. Gleichmaßen zu begrüßen ist die stärkere Ausrichtung der grundlegenden Voraussetzungen auf Governance-Fragen und weg von präskriptiven Vorgaben. Für den Erfolg der grundlegenden Voraussetzungen wird wichtig sein, Anreize für deren durchgängige Umsetzung und Ownership zu etablieren, wobei allerdings – dies zeigen Expertengespräche – die Partizipation an der Kohäsionspolitik bereits als ein solcher Anreiz gesehen werden kann. Sanktionen sollten hingegen abgelehnt werden, da diese ohnehin politisch nur schwer durchsetzbar sind, wie die Erfahrungen aus der vorangegangenen Förderperiode zeigt (z.B. hat die EU-Kommission keinen Gebrauch von der Möglichkeit gemacht, Zahlungen aufgrund nicht erfüllter Ex-ante-Konditionalitäten bei Annahme des Programms auszusetzen). Allerdings ist klar anzuerkennen, dass die endgültige Effektivität der Konditionalitäten mit Blick auf die gewünschten Steuerungs- und Strategieeffekte abhängig von deren nachhaltiger Implementierung ist. Daher ist die vorgesehene kontinuierliche Prüfung der Erfüllung und Anwendung der Konditionalitäten während des gesamten Programmplanungszeitraums (u.a. auch zur Halbzeitbewertung) trotz des erwartbar höheren Verwaltungsaufwandes nötig.

Mit Blick auf die **makroökonomischen Konditionalitäten** bleibt der inhärente Konflikt aus der Förderperiode 2014-2020 ungelöst. Einerseits können diese Konditionalitäten die Gesamteffektivität des Europäischen Semesters und der Länderspezifischen Empfehlungen (siehe Kapitel 6.2.8 und 7.8) erhöhen; setzen dabei aber im Kerne auf einen harten Sanktionsmechanismus

der Suspendierung von ESIF-Mittel. Andererseits sollte die Kohäsionspolitik nicht mit Konditionalitäten agieren müssen, auf welche die lokale und regionale Ebene keinen unmittelbaren Einfluss nehmen kann – dies ist strukturell insbesondere in föderalen Ländern wie Deutschland von Bedeutung. Eine Steigerung der Wirkung der Kohäsionspolitik ist durch die makroökonomischen Konditionalitäten nicht zu bewirken. Aus gutachterlicher Sicht sind diese zwei Gegenpole kaum aufzulösen. Eine Kompromissformel könnte sich ggf. in der Verbesserung der Verfahrenstransparenz und der ausschließlichen Anwendung der makroökonomischen Konditionalität in Bezug auf die kohäsionspolitisch relevanten LSE (siehe Kap. 7.8) ergeben.

7.8 Reformaspekt Europäisches Semester und Länderspezifische Empfehlungen

Schlussfolgerung und empfohlene Handlungsoption im Hinblick auf das Europäische Semester und Länderspezifischen Empfehlungen:

Die Länderspezifischen Empfehlungen (LSE) im Rahmen des Europäischen Semesters in ihrer gegenwärtigen Form sind für die deutschen Bundesländer im Kontext der Kohäsionspolitik überwiegend sachwidrig und nicht zielführend. Dem Verordnungsvorschlag der EU-Kommission zur Berücksichtigung der LSE zu zwei spezifischen Zeitpunkten (Programmierung; Halbzeit-Review) sollte nur unter der Maßgabe zugestimmt werden, dass die LSE tatsächlich auch strukturpolitisch relevante und regionalisierte Empfehlungen auf Ebene der Programme vorhalten. Hierzu sollte die EU-Kommission frühzeitig konkrete Vorschläge für die Ausgestaltung der LSE und der dazugehörigen Analysen unterbreiten. Beim Reformhilfeprogramm sollten die für Deutschland maßgeblichen Interventionsbereiche frühzeitig definiert und abgesichert werden. Zudem sollte auf eine klare Mandatsbegrenzung des Programms hingewirkt und die strikte Einhaltung des Partnerschaftsprinzips gesichert werden.

Die Prozesse des Europäischen Semesters und insbesondere die **länderspezifischen Empfehlungen** sind in ihrer bisherigen Form aus der Förderperiode 2014-2020 weit überwiegend nicht als Grundlage der Programmplanung und Programmumsetzung der Strukturpolitik in Deutschland geeignet. Die analytischen Grundlagen, v.a. die Jahreswachstumsberichte, berücksichtigen regionale Entwicklungen nur unzureichend und die bisherigen Empfehlungen mangelt es an strukturpolitischer Relevanz. Nicht zuletzt haben sich die LSE bislang als vergleichsweise ineffektiv erwiesen, nach Zahlen der EU-Kommission wurden zwischen 2011 und 2017 gerade einmal 25 % der LSE europaweit wirklich umgesetzt.

Diese Kritikpunkte hat die DG REGIO in ihrem VO-Vorschlag aufgegriffen und schlägt vor, zum Start der Programmierung (ca. 2020) und mit Hilfe einer Mid-Term Review (2025), kohäsionspolitisch-spezifische Empfehlungen zu ergänzen. Dieser **Kompromissvorschlag** ist grundsätzlich zu begrüßen und sollte auch seitens des Bundes unterstützt werden, da er eine passfähigere Anbindung an das Europäische Semester erlauben wird und auch die Flexibilität zur Reaktion auf neue Herausforderungen im Rahmen der Programme erhöhen könnte. Allerdings sollten zentrale Grundprinzipien der Kohäsionspolitik, nämlich die Subsidiarität, Partnerschaft, Sichtbarkeit Europas vor Ort in den Regionen oder die Bedarfsorientierung der Strukturpolitik hierdurch nicht untergraben werden. Insofern gilt es hier, eine strikte Beachtung der Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten sicherzustellen und der Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Mitgliedsstaaten Rechnung zu tragen. Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, die Governance-Strukturen im Kontext des Europäischen Semesters ebenfalls weiterzuentwickeln. Dazu könnte u.a. zählen: die o.g. Erweiterung der Jahreswachstumsberichte, die Einrichtung eines „Strukturpolitischen Ausschusses“ der Fachminister im Europäischen Rat und andere Formen der demokratischen Legitimierung im Mehrebenensystem (Partnerschaftsprinzip). Gelingt dies, verbindet sich mit diesem

Reformvorschlag die **Chance**, zu einer weiteren Stärkung der Koordinierung unterschiedlicher EU-Politiken beizutragen, ohne gleichzeitig die bestehenden Stärken der jeweiligen Politiken unnötig zu beschneiden.

Allerdings sind mit diesem Prozess auch einige **Risiken** verbunden. Zwar wird durch den Wegfall der Vorgabe über eine ex-ante Evaluation der Aufwand für die Programmierung auf Seiten der Länder (leicht) reduziert, dafür muss aber die EU-Kommission zwingend größere Kapazitäten für die Umsetzung ihrer Vorschläge vorhalten, um eine zeitgerechte Programmierung und Review-Phase zu garantieren. Außerdem muss sichergestellt werden, dass im Rahmen der LSE für die Kohäsionspolitik auch nur jene Themen adressiert werden, die einen direkten sachbezogenen Zusammenhang zu ihr haben. Die Kohäsionspolitik kann und sollte nicht zur Umsetzung allgemeiner Strukturreformen umfunktioniert werden. Mit Blick auf die Halbzeitüberprüfung besteht zudem das zeitphaseninhärente Risiko, dass ein ungewollter Anreiz zu kurzfristigen Strategien gesetzt wird und die Planungssicherheit der Verwaltungsbehörden dadurch sinkt. Das Mehrjährigkeitsprinzip, eine außerordentliche Stärke der Kohäsionspolitik, sollte hierdurch nicht untergraben werden.

Mit Blick auf das vorgeschlagene, erweiterte **Reformhilfeprogramm** und das „**Reform Delivery Tool**“, welches ebenfalls im Kontext des Europäischen Semesters von Bedeutung ist, lässt sich schlussfolgern: Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass dem Thema der Strukturreformen im Kontext der EU-Förderpolitiken eine größere Beachtung geschenkt wird. Die Effektivität und der Erfolg von Strukturreformen in Zielländern der Kohäsionspolitik sind hierbei maßgeblich von der Qualität der Regierungsführung (vgl. Kapitel 3.2.2) abhängig. Eine Steigerung der Governance-Qualität ist eine grundlegende Voraussetzung für einen effektiven Mitteleinsatz, auch im Kontext der Kohäsionspolitik. Somit ist das Reformhilfeprogramm und das Reform Delivery Tool als grundsätzlich vielversprechend einzuordnen, da es technische Unterstützung nur unter der Zustimmung der Mitgliedsstaaten und im Sinne des Partnerschaftsprinzips bereitstellt.

Allerdings besteht eine **starke regionale Varianz in der Governance-Qualität** in Europa und eine Verschiebung von Mitteln aus der Kohäsionspolitik in das Reform Support Programme (RSP) ist für Deutschland und die Bundesländer nicht in gleichem Maße wie für andere Mitgliedsstaaten sinnvoll – mit Ausnahme der Themenkomplexes Verwaltungsdigitalisierung. Außerdem wird durch das RSP das **Subsidiaritätsprinzip in Teilen aufgeweicht** und die **Zentralisierung des Budgets** weiter forciert. Strukturreformen als Komponente der wirtschaftspolitischen Steuerung adressieren vorrangig die nationale Ebene. Bei einer stärkeren Verbindung der regional ausgerichteten Kohäsionspolitik mit Strukturreformen muss hier eine Passfähigkeit hergestellt werden, was die adressierte Ebene betrifft (siehe Empfehlungen zur Governance-Struktur im Europäischen Semester). Aus **Perspektive Deutschlands** sollte es daher darum gehen, die Interventionsbereiche des Reformhilfeprogramms strikt zu regeln und einen weiteren Aufwuchs im Budget zu deckeln. Außerdem sollten jene Bereiche identifiziert werden, in denen auch die deutschen Bundesländer von den Mitteln profitieren könnten, um deren Förderfähigkeit sicherzustellen.

7.9 Reformaspekt Einsatz innovativer Finanzinstrumente

Schlussfolgerung und empfohlene Handlungsoption im Hinblick auf den Einsatz von Finanzinstrumenten:

Innovative Finanzinstrumente sollen die zuschussbasierte Förderung ergänzen und in Segmenten mit nachgewiesener suboptimaler Investitionssituation und Komplementarität in der

EU-Strukturpolitik nach 2020 in Deutschland eingesetzt werden. Eine Mindestquote ist abzulehnen. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass InvestEU nicht in Konkurrenz zu den im EFRE eingesetzten Finanzinstrumenten steht, um die Vorteile beider Förderbereiche voll zur Geltung zu bringen.

Revolvierende Finanzinstrumente finden seit 2007 nennenswert Eingang in die Umsetzung der europäischen Kohäsionspolitik. Sie werden in der aktuellen Förderperiode im Vergleich zur Vorgängerperiode von den Bundesländern stärker genutzt. Im Hinblick auf die künftige Förderperiode wird auch in Deutschland über die Frage der Ausweitung oder Begrenzung des Einsatzes revolvierender Finanzinstrumente debattiert. Vor dem Einsatz von Finanzinstrumenten in den Operationellen Programmen der Länder wurde ordnungsgemäß für jeden Fonds eine ex-ante-Analyse durchgeführt, die die suboptimale Investitionssituation im betreffenden Investitionsfeld und die Komplementarität zu anderen Finanzprodukten bewertete. Mit diesem Verfahren wurde weitestgehend sichergestellt, dass die Finanzinstrumente Finanzierungslücken z.B. bei Existenzgründungen²²⁹ beheben und auf Nachfrage – bei wenigen Ausnahmen – stoßen. Die in Deutschland eingesetzten Finanzinstrumente sind damit wirksam, da sie **Marktlücken beheben**, in denen private Kapitalgeber ohne Teilung des Risikos nicht investieren. Für Deutschland ist angesichts des in Kapitel 3 beschriebenen unterentwickelten Wagniskapitalmarktes der Einsatz von Finanzinstrumenten als Anreizsetzung für neue Förderansätze oder Themen oder zur Bildung eines Wagniskapitalmarkts als positiv zu bewerten. Insofern ist eine Fortführung des Einsatzes von Finanzinstrumenten in der kommenden Förderperiode zu befürworten.

Aus diesem im Kern positiven Befund kann allerdings nicht geschlossen werden, dass revolvierende Finanzinstrumente vollständig Zuschüsse ersetzen können oder eine Mindestquote für den Einsatz sinnvoll wäre. Der Einsatz revolvierender Finanzinstrumente kann nur dort erfolgreich sein, wo auf der einen Seite ein Mangel an (attraktiven) Finanzprodukten (Komplementarität) besteht und zum anderen im betreffenden Investitionsfeld eine revolvierende Finanzierung tragfähig ist. Finanzinstrumente sind z.B. nicht attraktiv für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten, die öffentliche Güter produzieren. Daran sieht man, dass es nicht sinnvoll ist jede Maßnahme mit revolvierenden Finanzprodukten zu finanzieren. Insofern ist der Umfang des eingesetzten Fondsvolumens abhängig von den konkreten und bisweilen sehr verschiedenen Investitionsprioritäten eines jeden Operationellen Programms. Ein prinzipielles oder **weitgehendes Ersetzen von Zuschüssen** durch revolvierende Finanzinstrumente ist damit **nicht sinnvoll**. Aus diesem Grunde sollten auch **keine Mindestquoten** für deren Einsatz in der Kohäsionspolitik im Allgemeinen und in den Operationellen Programmen Deutschlands im Besonderen vorgesehen werden.

Die in der Förderperiode 2014-2020 zwingend durchzuführende **Ex-ante-Analyse** wird von den Verwaltungsbehörden überwiegend als unangemessene administrative Hürde aufgefasst. Die Kommission verlangt diese Form der Evaluation für die kommende Förderperiode nicht mehr. Unserer Einschätzung nach tragen die ex-ante-Analysen allerdings dazu bei, eine fehlende Nachfrage nach dem geplanten Finanzinstrument – im Spektrum der verschiedenen Finanzprodukte anderer Anbieter auf dem Kapitalmarkt – zu identifizieren und damit einen **fehlkonstruierten Fonds zu vermeiden**. So wurde z.B. in Schleswig-Holstein im Rahmen der Prüfung ein geplanter Fonds nicht aufgelegt. Deshalb sollte die Notwendigkeit der ex-ante-Analyse für die Programmierung revolvierender Finanzinstrumente erhalten bleiben.²³⁰

229 Prognos AG, Erweiterung der Ex-ante Bewertung des EFRE-Nachrangdarlehensfonds im Rahmen des OP EFRE 2014-2020 des Saarlandes, Düsseldorf 2018, S. 14.

230 Bornemann, Holger, Fokus Beteiligungskapital: Revolvierende Instrumente zur Finanzierung von Innovationen in der europäischen Kohäsionspolitik, S. 124, in: Locomer Protokoll 13/14, Innovationsförderung im Rahmen der neuen EU-Förderperiode und darüber hinaus, hrsg. v. Lange, Joachim und Arno Brandt, Loccum, 2015, S. 115-124.

Allerdings ist der bei den Verwaltungsbehörden bestehende Unmut gut nachvollziehbar, da für vergleichbare Fonds-Instrumente der Europäischen Investitionsbank bzw. dem EFSI eine solche Prüfung nicht Voraussetzung ist. Hier besteht bei der **Regulation ein Missverhältnis**, das behoben werden müsste. Erkenntnisse aus den geführten Gesprächen erhärten die Forderung an die Europäische Kommission, die administrativen Rahmenbedingungen der Finanzinstrumente zum einen weniger komplex zu gestalten und zum anderen für mehr Zuverlässigkeit zu sorgen, um die effiziente Implementierung der Instrumente insgesamt zu erleichtern.²³¹ Um den Einsatz von Finanzinstrumenten im Rahmen der OP und die Management-Kompetenzen in diesem Bereich zu stärken, sollten Hemmnisse für Finanzinstrumente im EFRE durch **Vereinfachung der Regeln** abgebaut werden, anstatt die Möglichkeiten der Überführung von Mitteln der Kohäsionspolitik in andere Fonds (der EIB usw.) voranzutreiben. Andernfalls kann eine Konkurrenz zum EFSI/InvestEU Fonds entstehen. Der Einsatz von sog. Off-the-shelf-Instrumenten ist insofern zu empfehlen, als dass diese beihilfegeprüft sind und als Finanzinstrumente von den EFRE-Verwaltungsbehörden übernommen werden können. Voraussetzung ist, dass diese Instrumente auf regionaler Ebene verwaltet werden und geeignet sind, regionale/ lokale Bedarfe zu adressieren. Die **Verwendung** von revolvingenden Finanzinstrumenten sollte weiterhin **freiwillig**, an die regionalen Bedürfnisse angepasst und an keine Festlegung eines Mindestumfangs gebunden sein.

7.10 Reformaspekt Europäischer Mehrwert

Schlussfolgerung und empfohlene Handlungsoption im Hinblick auf den Europäischen Mehrwert der EU-Strukturpolitik:

In Abwesenheit übergreifender politischer Strategien (keine Europa 2020 Nachfolge) ist die Formulierung eines Europäischen Mehrwerts für den EU-Haushalt eine Notwendigkeit, um diesen zu strukturieren und zu legitimieren. Die Ableitung eines Europäischen Mehrwerts der EU-Strukturpolitik sollte einigen wenigen Grundsätzen folgen. Diese sollten sein: Subsidiarität, europäische Dimension der Zielsetzungen, regionale Wirkung mit Ausrichtung auf festgelegte europäische Prioritäten, Stärkung experimenteller Ansätze bei der Umsetzung der operativen Programme. Er muss Kriterien genügen, die messbar/überprüfbar und zugleich einfach sind. Deren Anwendung sollte ex-ante sowie ex-post erfolgen und Gegenstand entsprechender Evaluationen auf Ebene der EU-VO und der nationalen Strategien (PV) sein.

Insgesamt wird der Begriff des Europäischen Mehrwerts bislang **sehr abstrakt** gehandhabt. Zwar zeichnet sich dieser in nahezu allen Dokumenten ab und die Darstellung des europäischen Mehrwerts ist bei der Formulierung der Strategien und Programme verlangt, jedoch ist **nicht eindeutig**, was im engeren Sinne und **in der Praxis** damit gemeint ist. So weist der Europäische Rechnungshof in seiner Stellungnahme vom Juli 2018 zum MFR-Vorschlag darauf hin, dass die KOM bisher **keine robuste Definition** des Europäischen Mehrwerts vorgelegt habe, welche die Budgetierung im MFR **strategisch** leite.²³² Ein Mehrwert besteht auch darin, **nicht nur einen ökonomischen Konvergenzprozess** in Gang zu setzen, sondern diesen durch weitere Ausprägungen zu unterfüttern. Ein Beispiel für die Schaffung originärer „europäischer Güter“ bildet etwa das Vorgehen beim Monitoring und Evaluationen von EU-Programmen, das zusehends in nationale Programme einsickert und einen gesamteuropäischen Qualitätsmaßstab setzt. Deutlich hervorzuheben ist, dass die **Erfahrbarkeit (d.h. Sichtbarkeit/Wahrnehmung) von Europa auf regionaler Ebene**

²³¹ Ramböll (2017): Begleitende Bewertung des EFRE-Programms Baden-Württemberg 2014-2020. Studie zum Einsatz von Finanzinstrumenten.

²³² Europäischer Rechnungshof (2018), The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework.

erhalten, respektive erhöht werden muss, was durch die tendenzielle **Kompetenzverlagerung der Mittelhoheit auf die supranationale Ebene (Zentralisierung) erodiert.**

Mit dem RSP hat die KOM ein Instrument außerhalb der Strukturpolitik vorgeschlagen, das zumindest in eingeschränktem Maße auch das Kohäsionsziel verfolgt. Auch angesichts der Tatsache, dass InvestEU mit einem geplanten Investitionsvolumen von insgesamt 650 Mrd. Euro ausdrücklich in der Lage sein soll, flexibel auf Marktveränderungen und sich im Laufe der Zeit ändernde politische Prioritäten zu reagieren (d.h. antizyklisch angelegt ist), sollte die Strukturpolitik weiterhin bei ihrer **nicht-zyklischen, strukturbildenden** Interventionslogik bleiben. Hierin besteht ihr besonderes **Alleinstellungsmerkmal in der europäischen Förderlandschaft.** Konsequenterweise sollten die Strukturfonds dann eine **potenzialorientierte Investitionspolitik** umsetzen, die **strategisch eingebettet** (z.B. RIS3) und **europäisch orientiert** ist (wie z.B. bei den Innovationspartnerschaften). Der besondere europäische Mehrwert der EU-Strukturpolitik liegt darin, dass sie **strategische Vorgaben zur Bewältigung drängender Herausforderungen auf europäischer und globaler Ebene mit langfristigen Entwicklungsstrategien auf regionaler Ebene verbindet.** Die Strukturpolitik wirkt so als Transmissionsriemen der Ziele und Prioritäten der EU in die europäischen Regionen. Die **Umsetzung** der Maßnahmen in den Regionen **vor Ort** und die dadurch entstehende Identifikation mit den europäischen Zielen **verstärkt ihre Legitimation.** So ist die EU-Strukturpolitik nicht nur Ausdruck gelebter europäischer Solidarität, sondern sorgt für eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes und stärkt ihre Stellung in der Welt.

Definitionen sind naturgemäß angreifbar und dadurch mit politischen **Risiken** behaftet, so dass der Versuch, eine robuste und akzeptierte Definition des Europäischen Mehrwerts der EU-Strukturpolitik zu entwickeln, auf Kritik stoßen wird. Auch werden eine ex-ante- und/oder ex-post-Bewertung der Erfüllung des Europäischen Mehrwerts sowie das Monitoring Aufwand erzeugen. Eine klare und dabei ausreichend flexible Definition des Europäischen Mehrwerts ist jedoch ein zentraler Beitrag zur Legitimierung der EU als Gestaltungsebene und somit eine **Chance**, den Haushalt entlang kohärenter strategischer politischer Schwerpunkte zu strukturieren – zumal die **Festlegung von Kriterien**, an denen der Europäische Mehrwert gemessen wird, in der Debatte bereits gefordert wird (vgl. Kap. 6.2.10). Eine Definition schafft ein gemeinsames Verständnis und einen verbindlichen Rahmen sowohl für den Beitrag der EU-Strukturpolitik zum Erreichen der Unionsziele als auch für die Auswahl strukturpolitischer Maßnahmen in den Regionen („europäisch denken, regional handeln“).

Konzeptionelle Ansätze:

Für die konzeptionelle Weiterentwicklung des Europäischen Mehrwerts der EU-Strukturpolitik und die Entwicklung eines operationellen Rahmens für die Anwendung sind eine Reihe von Fragestellungen zu beantworten und Aspekte abzuwägen, die in der folgenden Abbildung 56 zusammengefasst sind.

Abbildung 56: Zentrale Fragestellungen und Erwägungsaspekte hinsichtlich des Europäischen Mehrwerts der EU-Strukturpolitik



Quelle: DLR Projektträger (2018).

Auf Basis dieser Anforderungen kann ein Rahmen für die Definition und die Operationalisierung des Europäischen Mehrwerts entwickelt werden, der dem Anspruch der Praxisorientierung genügt. Hierfür ist es erforderlich vor dem Hintergrund der in der Debatte formulierten **Erwartungen an den Europäischen Mehrwert** der Strukturpolitik und den **Erkenntnissen aus der Forschung** (vgl. Kap. 6.2.10), die Elemente der künftigen Strukturpolitik zu identifizieren, aus denen der Beitrag der Strukturpolitik zu einem effektiven EU-Haushalt künftig abgeleitet werden kann.

Aus unserer Sicht ergeben sich folgende Beiträge der Strukturpolitik zum EU-Haushalt:

- Kein anderer Förderbereich der EU basiert auf einem **integrierten territorialen Ansatz** mit einem primären Fokus auf die Entwicklung des territorialen Kapitals auf lokaler, regionaler bzw. nationaler Ebene, der die **räumlich-strukturellen Wirkungen anderer Fachpolitiken** berücksichtigt.
- Die Umsetzung der SP in **geteilter Mittelverwaltung** trägt entscheidend dazu bei, dass **lokal angepasste Lösungen für Herausforderungen und Problemlagen europäischer Dimension** entwickelt werden; diese werden **bottom-up** unter Beteiligung verschiedenster Stakeholder generiert und erzeugen einen ausgeprägten Sinn für Eigenverantwortung bei den Akteuren (**ownership**).
- Der strategische Ansatz mit der **mehrjährigen Programmplanung** ist eine wesentliche Voraussetzung für die Fokussierung der Interventionen auf strukturelle Potenziale und Problemlagen unabhängig von volatilen Konjunkturzyklen. Damit hat die EU-Strukturpolitik eine wichtige Funktion in Ergänzung zur Rolle zyklisch und anti-zyklisch wirkender EU-Förderbereiche des EU-Haushalts.

- Die Wahrnehmung einer Ausgleichsfunktion – obwohl ein von allen genannter Aspekt als Reflexion des Vertragsziels laut Art. 174 AEUV – scheint nicht mehr die zentrale Erwartung der europäischen Akteure an die Strukturpolitik zu sein. Dies spiegelt sich in den Vorschlägen der KOM wie auch vieler Stakeholder (nicht nur Netto-Zahler) wider, etwa hinsichtlich der Förderung aller Regionen, der Verschiebung (oder Auslagerung) von Großteilen der Mittel des KF in das RSP und der Mittelkürzung der Strukturpolitik zu Gunsten wettbewerbsorientierter zentraler EU-Programme für Forschung, Innovation und Digitales. In der Konsequenz muss eine künftige Strukturpolitik, die alle Regionen der EU einbezieht, im Kern andere Funktionen im Sinne einer **potenzialorientierten Strukturpolitik** in den Vordergrund stellen (die **Entwicklungsfunktion** ist schon in der aktuellen Förderperiode zu einem zentralen Erwägungsgrund für eine aus dem EU-Haushalt finanzierte Strukturpolitik geworden). Dies bezieht sich insbesondere auf
 - die Beteiligung der Regionen an der strategischen Weiterentwicklung territorialer Fachstrategien wie RIS3 (**Policy-learning**),
 - die Optimierung von Verwaltungsmethoden in der Förderpolitik, etwa hinsichtlich der Evaluation und des Monitorings von Programmen (**Qualitätsstandards**),
 - die Pilotierung **experimenteller Ansätze** und den **Transfer guter Praktiken** (etwa CLLD, ITI, innovative Beschaffung, innovative Modellvorhaben, ebenso Evaluation/Monitoring und effiziente Verwaltung von Strukturfördermitteln).

Unter Berücksichtigung der formulierten Anforderungen sowie der aus unserer Sicht besonders effektiven Beiträge der Strukturpolitik zum EU-Haushalt schlagen wir den folgenden konzeptionellen Rahmen für die Definition und Operationalisierung des Europäischen Mehrwerts der EU-Strukturpolitik vor.

Tabelle 23: Konzeptioneller Rahmen für die Definition und Operationalisierung des europäischen Mehrwerts der EU-Strukturpolitik

Aspekt des EM	Begründung/ These/ Annahme	Evidenz	Mögliche Umsetzungsmechanismen	Denkbare Kriterien/ Prüfansätze
Zusammenhalt der EU/ MS/ Regionen	Verringerung von Entwicklungsunterschieden sichert soziale, politische und wirtschaftliche Stabilität der EU; Territoriale Dimension ergänzend zu Sektorpolitiken	Konvergenz zwischen MS (aber neue regionale Disparitäten innerhalb MS): BIP, Beschäftigung, Produktivität, Arbeitslosenquote, Demographie	Gewichtete Mittelverteilung auf MS; Makro-ökonomische Konditionalitäten (LSE) auch auf regionaler Ebene	EU-Vertragsziel; relativer Wohlstand, Disparitäten-Index, spezielle Herausforderungen/ Belastungen
Europäische öffentliche Güter	EU-Ziele adressieren insbesondere Entwicklungspotenziale mit europäischer Dimension	Europäische Dimension i.S.v. transnationalen Auswirkungen von Maßnahmen und gemeinsamer Aufgabenerfüllung	Ausrichtung der OP auf gemeinsame EU-Ziele; Thematische Konzentration	Budgetallokation in den Investitions-prioritäten; Kohärenz des EFRE mit anderen Instrumenten (EU, national)
Skaleneffekte	Zusammenarbeit europäischer Regionen bei Investitionen in gemeinsame Prioritäten erzeugt kritische Masse (europäische Wertschöpfungsketten u.ä.)	Vanguard-Initiative, KOM-Pilot interregionale Innovationspartnerschaften; INTERREG; European Cluster Platform; Joint Undertakings	OP: Umsetzung Art. 70 AVO (Ausnahme vom Beihilferahmen; erhöhte Beihilfeintensität)	Größenvorteile, Breitenwirkung; horizontale Komplementarität zw. Regionen (RIS3-Prioritäten)
Innovation/ experimenteller Charakter	Angesichts des relativen (geringen) Anteils des EFRE am gesamten öffentlichen Fördermix kann die Strukturpolitik durch experimentelle Förderansätze besondere <u>qualitative</u> Beiträge leisten	Gewicht der Strukturpolitik an nationalen Investitionen zwischen <1% (LU) und >80% (PT); Steuerungseffekt EAC; lock-in-Effekte/ Pfadabhängigkeit von Ful (vgl. EFI 2018)	RIS3 u.a. „enabling conditions“; PV-/ OP-Planung; Vereinfachung; Anreize zur Entwicklung	Kohärenz und Koordinierung des EFRE mit anderen Instrumenten (EU, national)

Quelle: DLR Projektträger (2018).

Zusammenfassend kann gesagt werden: Strukturpolitik (bzw. Kohäsionspolitik) ist mehr als die Beeinflussung von Konvergenz der Einkommen in unterschiedlichen Regionenkategorien. Vielmehr ist diese Politik darauf ausgerichtet, intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum in allen Regionen zu erzeugen. Sie ist eine territoriale Entwicklungspolitik, die in Form einer Strategie für die intelligente Spezialisierung Wachstum bewirkt, europäische und nationale Ziele gleichzeitig verfolgt und Sichtbarkeit der EU bei den Bürgern erzeugt. So kann der Europäische Mehrwert in den Effekten der Kohäsionspolitik verstanden werden. In diese Richtung sollte sich die zukünftige Strukturpolitik orientieren. Vor diesem Hintergrund erscheint es im Sinne der europäischen Ziele zu sein, die Budgets für die Strukturpolitik nicht zu senken, sondern umgekehrt über ihre Stärkung nachzudenken. Zudem sollte sich Deutschland für einen (neuen) strategischen Rahmen für die gesamten EU-Politiken ab 2021 einsetzen, um einen Konstruktionsfehler des künftigen EU-Haushaltes zu vermeiden.

Quellenverzeichnis

Schrift- und Textquellen:

- 1) Arnold et al. (2015). Kleinteiligkeit der ostdeutschen Wirtschaft. Gibt es spezifische Wachstumshemmnisse für die Bildung größerer Unternehmenseinheiten. Berlin: DIW Econ GmbH.
- 2) Bachtler, J., Begg, I., Charles, D., & Polverari, L. (2016). EU Cohesion Policy in Practice - What Does it Achieve? London/New York.
- 3) Bachtler et al. (2017). EU Cohesion Policy. Reassessing Performance and Direction. New York.
- 4) Bachtler, J., Begg, I., Charles, D., & Polverari, L. (2017). The long-term effectiveness of EU Cohesion Policy. Assessing the achievements of the ERDF. 1989-2012. In: Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S. & Muravska, T. EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction. S. 11-20. London/New York.
- 5) Bachtler, J., Davies, S., Wislade, F. (2016). Evolution or Revolution? Exploring New Ideas for Cohesion Policy 2020+, European Policy Research Paper, No. 95.
- 6) Bachtler, J., Mendez, C., Wislade, F. (2018). Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-27: a preliminary assessment. EoRPA Paper 18/IM.
- 7) Bachtler, J., Mendez, C., Wislade, F. (2018). Reshaping the EU budget and Cohesion Policy: carrying on, doing less, doing more or radical redesign? European Policy Research Paper, No. 104.
- 8) Bade, F.-J., Eickelpasch, A. (2011). Fördermittel für strukturschwache Gebiete: Die erfolgreiche 26-Milliarden-Euro-Subvention. DIW Berlin.
- 9) Bauer, D., Ochsner, C., Ragnitz, J. (2018). Strategien für die bestmögliche Ausstattung mit und Nutzung von Fördermitteln nach 2020. Ifo Dresden Studien (82).
- 10) Becker, S. O., & Egger, P. H. (2010). Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance. Journal of Public Economics, S. 578-590.
- 11) Becker, S. O., Egger, P. H., Ehrlich, M. v. (2012). Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects. Working Paper, S. 1-63.
- 12) Becker, S. O., Egger, P. H., Ehrlich, M. v. (2010). Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy. Working Paper, S. 1-30.
- 13) Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2015). So geht Einheit, wie weit das einst geteilte Deutschland zusammengewachsen ist. Berlin.
- 14) Bofinger, P., Schnabel, I., Schmidt, C., Wieland, V., Feld, L. (2018). Konjunkturprognose März 2018. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- 15) Bornemann, H. (2015). Fokus Beteiligungskapital: Revolvierende Instrumente zur Finanzierung von Innovationen in der europäischen Kohäsionspolitik, in: Lange, J., Brandt, A. (Hrsg.), Locomer Protokoll 13/14, Innovationsförderung im Rahmen der neuen EU-Förderperiode und darüber hinaus, Locom, S. 115-124, hier S. 124.
- 16) Brautzsch, H.-U., Heimpold, G., Hyll, W., Irrek, M., Lang, C. (2014). 25 Jahre nach dem Mauerfall: Weiterhin strukturelle Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt zwischen Ost und West. Wirtschaft im Wandel 20, S. 82-85.
- 17) Breidenbach, P., Mitze, T., & Schmidt, C. M. (2016). EU Structural Funds and Regional Income Convergence – A sobering experience. Ruhr Economic Papers 608, S. 1-38.
- 18) Bubbico, R., Langthaler, J. (2015). The evolution of thematic concentration within Cohesion Policy. European Structural & Investment Funds Journal. 2015, Vol. 3, No. S. 3-11.
- 19) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017). Lebenslagen in Deutschland, Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.
- 20) Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018). Bundesbericht Forschung und Innovation 2018. Forschungs- und innovationspolitische Ziele und Maßnahmen. Berlin.
- 21) Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2017), Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland, Berlin.
- 22) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014). Partnerschaftvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014-2020. Berlin.

- 23) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017). Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2017. Berlin.
- 24) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017). Jahresbericht Energiepartnerschaft 2017. Berlin.
- 25) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018). Jahreswirtschaftsbericht 2018, Wirtschaftlich gestärkt in die Zukunft, Berlin.
- 26) Bundesrat (2017). Beschluss des Bundesrates zu den Reflexionspapieren der Europäischen Kommission. Drucksache 543/17 (Beschluss). Berlin.
- 27) Burck, M., Bals, H. (2018). Klimaschutzindex 2018: Die wichtigsten Ergebnisse. Germanwatch, Bonn.
- 28) Busch, B. (2018). Kohäsionspolitik in der Europäischen Union, Bestandsaufnahme und Neuorientierung. IW-Analysen 121. Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln.
- 29) CDU, CSU, SPD (2018). Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, Berlin.
- 30) Charron, N., Lapuente, V., Dijstra, L. (2012). Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States, *Regional Studies* (48) 1, S. 68-90.
- 31) Crescenzi, R., Giua, M. (2016). The EU Cohesion Policy in context: Does a bottom-up approach work in all regions? *Environment and Planning*, S. 2340-2357.
- 32) Crescenzi, R., Giua, M. (2018). One or Many Cohesion Policies of the European Union? On the Diverging Impacts of Cohesion Policy across Member States. SERC Discussion Paper 230, S. 1-26.
- 33) Crescenzi, R., Fratesi, U., Monastiriotis, V. (2017). The EU cohesion policy and the factors conditioning success and failure: evidence from 15 regions. *Regions Magazine* 305 (1), S. 4-7.
- 34) Davis, S. (2017). Does Cohesion Policy work? Meta-Review of Research on the effectiveness of Cohesion Policy. European Policy Research paper No. 99. EPRC Glasgow.
- 35) Dreger, C. (2016). Der wirtschaftliche Nutzen Europas für Deutschland, in: Böttger, K., Jopp, M. (Hrsg.). *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden, S. 77-90.
- 36) Eickelpasch, A. (2016). Unternehmen forschen nicht immer dort, wo die öffentliche Forschung stark ist. *DIW Wochenbericht* (45). Forschung und Entwicklung, S. 1059 – 1069.
- 37) Europäischer Ausschuss der Regionen (2017): Stellungnahme, Die Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2020, „Für eine stark und wirkungsvolle europäische Kohäsionspolitik“, Brüssel.
- 38) Europäischer Ausschuss der Regionen (2017). Key challenges and opportunities for Cities and Regions and MFF post 2020, Brüssel.
- 39) Europäischer Ausschuss der Regionen (2018). Kosten und Risiken einer fehlenden Kohäsionspolitik, Brüssel.
- 40) Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (2017). Transition Report 2017-2018. Sustaining Growth. London.
- 41) Europäische Kommission (2007), Die Kohäsionspolitik 2007-2013 – Erläuterungen und offizielle Texte, Brüssel.
- 42) Europäische Kommission. Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (2014). Investitionen in Beschäftigung und Wachstum. Förderung von Entwicklung und guter Governance. Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Brüssel.
- 43) Europäische Kommission (2015). Local and Regional Partners Contributing to Europe 2020 - Multi-level governance in support of Europe 2020, Brüssel.
- 44) Europäische Kommission (2016). Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF), Brüssel.
- 45) Europäische Kommission (2016). The Use of new Provisions during the Programming Phase of the European Structural and Investment Funds, Final Report, Brüssel.
- 46) Europäische Kommission (2017). Final conclusions and recommendations of the High-Level Group on Simplification for post 2020, Brüssel.
- 47) Europäische Kommission (2017). LAB – FAB – APP: Investing in the European future we want - Report of the independent High-Level Group on maximising the impact of EU Research & Innovation Programmes, Brüssel.
- 48) Europäische Kommission (28.06.2017). Oettinger eröffnete Debatte über die Zukunft der EU-Finzen, Pressemitteilung.
- 49) Europäische Kommission (2017). Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen, Brüssel.
- 50) Europäische Kommission (2017). Regionaler Innovationsanzeiger, Brüssel.

- 51) Europäische Kommission (2017). Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung. Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft. Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Brüssel.
- 52) Europäische Kommission (2017). Weißbuch zur Zukunft Europas, Brüssel.
- 53) Europäische Kommission (2018). Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing Horizon Europe – the Framework Programme for Research and Innovation, laying down its rules for participation and dissemination, Brüssel.
- 54) Europäische Kommission (2018). Anhang der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: ein moderner Haushalt, der schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027, Brüssel.
- 55) Europäische Kommission (2018). Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates vom 13. Juli 2015 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen, Brüssel.
- 56) Europäische Kommission (2018), FINAL Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Programme for single market, competitiveness of enterprises, including small and medium-sized enterprises, and European statistics and repealing Regulations (EU) No 99/2013, (EU) No 1287/2013, (EU) No 254/2014, (EU) No 258/2014, (EU) No 652/2014 and (EU) 2017/826, Brüssel.
- 57) Europäische Kommission (02.05.2018). EU-Budget: Die Kommission schlägt ein modernes Budget vor für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt, Pressemitteilung, Brüssel.
- 58) Europäische Kommission (29.05.2018). EU-Haushalt: Regionale Entwicklung und Kohäsionspolitik nach 2020, Pressemitteilung, Brüssel.
- 59) Europäische Kommission (2018). Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt; Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027, Brüssel.
- 60) Europäische Kommission (2018). Factsheet - Das Programm „InvestEU“: Fragen und Antworten, Brüssel.
- 61) Europäische Kommission (2018). Simplification Handbook. 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027, Brüssel.
- 62) Europäische Kommission (2018). Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa, Brüssel.
- 63) Europäische Kommission (2018). Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, Brüssel.
- 64) Europäische Kommission (2018). Investitionsoffensive für Europa. Informationsblatt Deutschland, Brüssel.
- 65) Europäischer Rechnungshof (2017): Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente, Luxemburg.
- 66) Europäischer Rechnungshof (2018). Simplification in post-2020 delivery of Cohesion Policy, Briefing Paper, Luxemburg.
- 67) Europäischer Rechnungshof (2018). The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework – Briefing Paper July 2018, Luxemburg.
- 68) Europäisches Parlament (2009). An analysis of the Added Value of European Structural Funding, Brüssel.
- 69) Europäisches Parlament (2017). Briefing – EU-Legislation in Progress: Structural reform support programme 2017-2020, Brüssel.
- 70) Europäisches Parlament (2017). Building blocks for a post-2020 EU Cohesion Policy, Brüssel.
- 71) Europäisches Parlament (2018). Bericht zu der Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in der gesamten Europäischen Union: Siebter Bericht der Europäischen Kommission, Brüssel.
- 72) European Association of Development Agencies (2018). EURADA Position Paper on Cohesion Policy. Brüssel.
- 73) Expertenkommission Forschung und Innovation (2018). Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2018, Berlin.

- 74) Felbermayr, G., Gröschl, J., Heiland, I. (2018), Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model, Ifo Working Papers (250).
- 75) Ferry, M., Polverari, L. (2018). Research for REGI committee – Control and simplification of procedures within ESI. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- 76) Foray, Dominique (2014): From smart specialization to smart specialization policy. *European Journal of Innovation Management* (17), S. 492-507.
- 77) Fratesi, U. (2016). Impact assessment of EU Cohesion Policy: theoretical and empirical issues. In: Piattoni, S., Polverari, L. (Hrsg.). *Handbook on Cohesion Policy in the EU*.
- 78) Fritsch, Michael and Sandra Kublina (2017): *Related Variety, Unrelated Variety, and Regional Growth: The Role of Absorptive Capacity and Entrepreneurship*. *Regional Studies* (2017).
- 79) Fuchs, J., Weber, E. (2016). Effekte der Flüchtlingsmigration auf das Erwerbspersonenpotenzial. *IAB Aktuelle Berichte* (22/2016). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- 80) Gefra/IFS (2017), *Strategischer Fortschrittsbericht 2017 zur Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESIF-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen für die Förderperiode 2014-2020*, Münster/Berlin.
- 81) Goecke, H., Hüther, M. (2016). *Regional Convergence in Europe*. *Intereconomics* (51/3), S. 165-171.
- 82) Grabka, M., Goebel, J. (2017). Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit. *DIW Wochenbericht* (4), Berlin. S. 71-82.
- 83) Holtemöller, O., Kämpfe, M. (2017). Polen vor der Middle-Income Trap? Entwicklungsplan bis 2030 soll den Aufholprozess beschleunigen, in: *Wirtschaft im Wandel*. Jg. 23 (4).
- 84) Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A., Storper M. (2018). *Regional Inequality in Europe: evidence, theory and policy implications*, *Journal of Economic Geography*.
- 85) Ifo Institut/GEFRA (2017), *Optionen einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020*, München.
- 86) KfW Research (2017). *KfW-Gründungsmonitor 2017, Beschäftigungsrekord mit Nebenwirkung, so wenig Gründer wie nie*, Frankfurt am Main.
- 87) Koordinierungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (2016). *Regionalpolitischer Bericht der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 2016*, Berlin.
- 88) Konrad-Adenauer-Stiftung-Griechenland (2016). „Beyond Absorption“. *The Impact of EU Structural Funds on Greece*, Sankt Augustin/Berlin 2016.
- 89) Konzack, T., Soder, H. (2014). *Analyse der Forschungs- und Entwicklungspotenziale im Wirtschaftssektor des Freistaates Sachsen 2009-2012*. Berlin.
- 90) KPMG/Prognos AG (2016). *Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy Support to Large Enterprises (Work Package 4)*, im Auftrag der DG REGIO.
- 91) KPMG/Prognos AG (2016). *Ex post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) – Delivery System (Work Package 12)*, im Auftrag von DG REGIO.
- 92) Kramer, J.-P., Kaszap, A. (2017). *Theory-based Impact Evaluation in Practice, Key Findings and Policy Learnings from the Ex-post Evaluation on Cohesion Policy Support to Large Enterprises*. *European Structural and Investment Funds Journal*. S. 120-133.
- 93) Kramer, J.-P. (2017). *Starkes Europa – starkes Deutschland. Was Deutschland tun muss, wenn wir auch in Zukunft von Europa profitieren wollen*, in: *Prognos AG. trendletter – Vorsicht Legislaturfalle*, Berlin.
- 94) Leeuw, F. L. (2012). *Linking theory-based evaluation and contribution analysis: three problems and a few solutions*. In: *Evaluation* 18 (3), S. 348-363.
- 95) LSE Enterprise (2011). *Study on the impact of the single market on cohesion: implications for cohesion policy, growth, and competitiveness*, London.
- 96) McCann, P., Ortega-Argilés, R. (2015): *Smart specialization, regional growth and applications to European Union cohesion policy*. *Regional Studies*, 49, S. 1291-1302.
- 97) Mairate, A. (2006). *The ‘added value’ of European Union Cohesion Policy*, *Regional Studies* 40, S. 167 -177.
- 98) Mayne, J. (2011). *Contribution analysis: addressing cause and effect*. In: Schwartz, R., Forss, K., Marra, M. (Hrsg.). *Evaluating the Complex*. New Brunswick, S. 53-96.
- 99) Mazzucato, M. (2015), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, New York.
- 100) Niehues, J. (2017). *Einkommensentwicklung, Ungleichheit und Armut, Ergebnisse unterschiedlicher Datensätze*. *IW-Trends* (3). S.117-135.

- 101) OECD, Regions at a Glance, Paris.
- 102) Pienkowski, J., Berkowitz, P. (2017). Econometric assessments of Cohesion Policy growth effects: how to make them more relevant for policymakers? In: Bachtler et al. (2017). EU Cohesion Policy. Reassessing Performance and Direction, S. 11-21.
- 103) Polish Ministry of Regional Development (2011). Evaluation of benefits to the EU-15 countries resulting from the implementation of the Cohesion Policy in the Visegrad Group countries, Final Report.
- 104) Prognos AG, cima ifr, CRIE Center for Regional Innovation Economics (2013). Unterstützung und Beratung bei der Erstellung einer niedersächsischen regionalen Innovationsstrategie für intelligente Spezialisierung (RIS 3).
- 105) Prognos AG (2011). Stand und Perspektiven der EFRE-Förderung in Bayern - Zwischenevaluation des Operationellen Programms des EFRE im Ziel RWB Bayern 2007-2013.
- 106) Prognos AG (2011). Stand und Perspektiven der EFRE-Förderung in Bayern, Zwischenevaluation des Operationellen Programms des EFRE im Ziel RWB Bayern 2007-2013. München: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie.
- 107) Prognos AG (2014), 20 Jahre Binnenmarkt. Wachstumseffekte der zunehmenden europäischen Integration, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- 108) Prognos AG, ZEW (2016). Steigerung der FuE-Ausgabenintensität der Unternehmen. Studie im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landes Sachsen-Anhalt, Berlin und Mannheim.
- 109) Prognos AG, Index GmbH (2016), Digitalisierungskompass 2016, Berlin.
- 110) Prognos AG, cima ifr (2017). Wissenschaftliche Evaluation und Fortentwicklung der regionalisierten Strukturpolitik in Niedersachsen unter besonderer Betrachtung des Südniedersachsenprogramms.
- 111) Prognos AG, (2017). Status-quo der Regionalen Innovationsstrategien zur intelligenten Spezialisierung“ (RIS3) der Bundesländer mit besonderer Betrachtung der Zusammenhänge zur Förderung über den EFRE 2014-2020.
- 112) Prognos AG (2018). Die Bedeutung der deutschen Wirtschaft für Europa, im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft. München.
- 113) Prognos AG, (2018). Erweiterung der Ex-ante Bewertung des EFRE-Nachrangdarlehensfonds im Rahmen des OP EFRE 2014-2020 des Saarlandes.
- 114) PricewaterhouseCoopers (2014). Evaluation der sächsischen Technologieförderprogramme im Zeitraum 2007-2013, Dresden.
- 115) Prognos AG/ZEW (2018). Regionale Innovationssysteme in Baden-Württemberg – Bestandsaufnahme und Schlussfolgerungen. Studie im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart/Mannheim.
- 116) Prognos AG, KMPG (2018). Study on the coordination and harmonisation of ESI Funds and other EU instruments, Final Report, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Brüssel.
- 117) Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018). Deutsche Wirtschaft im Boom – Luft wird dünner. Berlin: DIW Berlin.
- 118) Rammer, C., Schmitz, F. (2017). Fortentwicklung der EFI-Indikatorik: Förderlandschaft, Mannheim, ZEW Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 9-2017. Berlin: EFI.
- 119) Rat der Europäischen Union (2016). Eine forschungs- und innovationsfreundlichere, intelligente und einfache Kohäsionspolitik sowie die europäischen Struktur- und Investitionsfonds generell - Schlussfolgerungen des Rates (24. Juni 2016). Brüssel: Rat der Europäischen Union.
- 120) Rat der Europäischen Union (2017). Die Wirksamkeit und die Relevanz der Kohäsionspolitik und deren Sichtbarkeit bei unseren Bürgerinnen und Bürgern erhöhen – Schlussfolgerungen des Rates (25. April 2017). Brüssel: Rat der Europäischen Union.
- 121) Rat der Europäischen Union (2017). Synergien und Vereinfachung für die Kohäsionspolitik nach 2020 – Schlussfolgerungen des Rates (15. November 2017). Brüssel: Rat der Europäischen Union.
- 122) Rat der Europäischen Union (2018). Straffung des Fördersystems und der Umsetzung der Kohäsionspolitik sowie der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) nach 2020 – Schlussfolgerungen des Rates (12. März 2018). Brüssel: Rat der Europäischen Union.
- 123) Rodriguez-Pose, A., Garcilazo, E. (2013). Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions, OECD. Regional Development Working Papers, 2013/12. Paris: OECD Publishing.
- 124) Schraad-Tischler, Schiller, Heller, Siemer (2017). Social Justice in the EU – Index Report 2017. Social Inclusion Monitor Europe. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- 125) Seidel, T., Ehrlich, M. von (2015). Langfristige Effekte der Regionalpolitik. ifo Dresden 22 (Nr. 3), S. 20-28.

- 126) Statistisches Bundesamt (2018). Pressemitteilung: Geburtenanstieg setzte sich 2016 fort. Wiesbaden: Eigenpublikation.
- 127) Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2017). arendi-Analysen. Essen: Eigenpublikation.
- 128) Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2018). Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft 2016. Essen: Eigenpublikation.
- 129) Südekum, J., Dauth, W., Findeisen, S. (2017). Verlierer(-regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun? Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (97, 1). S. 1-8.
- 130) The Economist (7. Oktober 2017). Out of the Traps. Special Report Emerging Markets.
- 131) Ther, P. (2016). Europe since 1989, A History. Princeton.
- 132) TÜV Rheinland (2017). Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland. Berlin: Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur.
- 133) Wishlade, F., Michie, R., Robertson, P., Vernon, P. (2017). Improving the take-up and effectiveness of financial instruments, Final Report, EPRC Glasgow.
- 134) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015). Gutachten Regionale Wirtschaftsförderung, S. 19.
- 135) ZEW (2012). Growth-Enhancing Expenditure in EU Cohesion Spending from 2007-2013. Mannheim.
- 136) 45. Regionalkonferenz der Regierungschefin und Regierungschefs der ostdeutschen Länder am 18. April 2018 in Bade Schmiedeberg.

Internetdokumente und -statistiken:

- 1) Bayer, L., Gray, A. (2018). Oettinger: Criticism of EU budget plan means I'm right. [<https://www.politico.eu/article/oettinger-criticism-of-eu-budget-plan-means-im-right/>] zuletzt abgerufen am 04.05.2018.
- 2) Bundesministerium für Bildung und Forschung (o.J.). Portal der Bundesregierung zu Horizont 2020. [<https://www.horizont2020.de>] zuletzt abgerufen am 30.07.2018.
- 3) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018). Erfolgsmodell Mittelstand. [<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/politik-fuer-den-mittelstand.html>] zuletzt abgerufen am 02.05.2018.
- 4) Bundesregierung und Bundesländer (2017). Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/stellungnahme-bund-lander-kohaesionspolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=4] zuletzt abgerufen am 30.07.2018.
- 5) Conference of Peripheral Maritime Regions (2018). Initial views on the post-2020 Cohesion Policy package. [<https://cpmr.org/wpdm-package/initial-views-from-the-cpmr-on-the-post-2020-cohesion-policy-package/?wpdmdl=17832&ind=1528376050497>] zuletzt abgerufen am 30.07.2018.
- 6) Crescenzi, R. (2018). EU Cohesion Policy: what works and where? [http://ersa.org/wp-content/uploads/2017/12/Presentation-ERSA-LECTURE-2018_FINAL_FOR-CIRCULATION.pdf], zuletzt abgerufen am 30.07.2018.
- 7) Demographieportal des Bundes und der Länder, [http://www.demografie-portal.de/DE/Home/home_node.html], zuletzt abgerufen am 12.09.2018].
- 8) DER SPIEGEL ONLINE (06.04.2018). Geldentzug für Osteuropa droht Deutschland zu schädigen [<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-kommission-geldentzug-fuer-osteuropa-wuerde-westen-beschaedigen-a-1201199.html>], zuletzt abgerufen am 12.09.18].
- 9) [ERRIN] European Regions Research and Innovation Network (2018). ERRIN Position Paper for the Public Consultation on EU Funds in the Area of Cohesion. [https://www.errin.eu/sites/default/files/ERRIN%20Position%20Paper%20-%20EU%20Public%20Consultation%20in%20the%20Area%20of%20Cohesion_0.pdf], zuletzt abgerufen am 30.07.2018.
- 10) Europäische Investitionsbank (2018). Juncker-Plan übertrifft ursprüngliches Investitionsziel von 315 Mrd. EUR. [<http://www.eib.org/de/infocentre/press/releases/all/2018/2018-192-juncker-plan-exceeds-original-eur-315-billion-investment-target.htm>], zuletzt abgerufen am 30.07.2018.
- 11) Europäische Investitionsbank (2018). European Investment Advisory Hub (2018). [<http://eiah.eib.org/index.htm>], zuletzt abgerufen am 06.09.2018.
- 12) Europäische Investitionsbank (o. J.). EFSI – Europäischer Fonds für strategische Investitionen. [<http://www.eib.org/de/efsi/?lang=de>] zuletzt abgerufen am 30.07.2018.
- 13) Europäische Kommission (o.J.). Portal der Europäischen Kommission zu COSME. [<https://ec.europa.eu/growth/smes/cosme>], zuletzt abgerufen am 30.07.2018.
- 14) Europäische Kommission (o.J.). Portal der Europäischen Kommission zum Small Business Act. [https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act_en], zuletzt abgerufen am 30.07.2018.

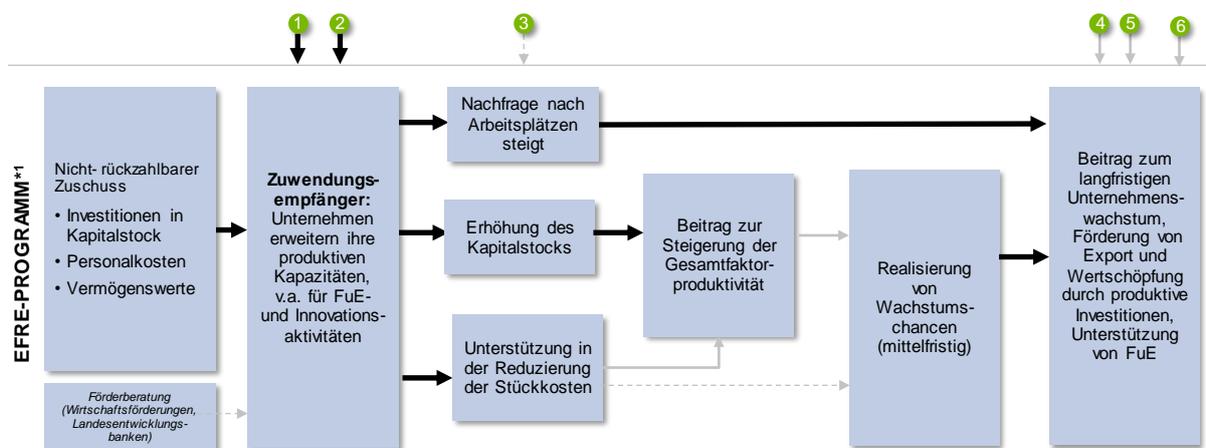
- 15) Europäische Kommission (2017) Pressemitteilung über den Erfolg und die Fortführung des EFSI. [<http://www.eib.org/de/infocentre/press/releases/all/2018/2018-192-juncker-plan-exceeds-original-eur-315-billion-investment-target.htm>] zuletzt abgerufen am 30.07.2018.
- 16) Europäische Kommission (2018). Ergebnisse der Investitionsoffensive. [http://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results_de#euwideresults, zuletzt abgerufen am 03.09.2018].
- 17) Europäische Kommission (2018). Investitionsoffensive: Deutschland. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results/investment-plan-germany_de], zuletzt abgerufen am 06.09.2018.
- 18) Europäische Kommission (2018). Europäische Struktur- und Investitionsfonds, offene Datenplattform zur Kohäsionspolitik, [<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>], zuletzt abgerufen am 12.09.2018.
- 19) Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Arbeitsmarktprognose 2017/18: Arbeitsvolumen auf Rekordniveau. [<https://www.iab-forum.de/arbeitsmarktprognose-201718-arbeitsvolumen-auf-rekordniveau/>], zuletzt abgerufen am 08.05.2018.
- 20) Molino, E., Zuleeg, F. (2011). The EU added value test to justify EU spending: what impact for regions and local authorities? Report for the Committee of the Regions. [<https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/eu-added-value-test-to-justify-eu-spending.pdf>], zuletzt abgerufen am 30.07.2018.
- 21) Schulz, F. (2018). MFR: Kohäsionsfonds bald weniger in regionaler Hand. [<https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/mfr-kohaesionsfonds-bald-weniger-in-regionaler-hand/>], zuletzt abgerufen am 25.05.2018.
- 22) Social Progressive Imperative (2018). Social Progress Index. [<https://www.socialprogressindex.com/overview>], zuletzt abgerufen am 09.05.2018.
- 23) Statistische Ämter der Länder (2018), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Gesamtwirtschaftliche Ergebnisse im Bundesländervergleich, [<https://www.statistik-bw.de/VGRdL/>], zuletzt abgerufen am 12.09.18].
- 24) Statistisches Bundesamt (2018). Wissenschaft – Technologie – digitale Gesellschaft, [<https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/WissenschaftTechnologie/WissenschaftTechnologie.html>], zuletzt abgerufen am 12.09.2018].
- 25) Statistisches Bundesamt (2018a). Pressemitteilung: Bevölkerung in Deutschland zum Jahresende 2016 auf 82,5 Millionen Personen gewachsen. [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/01/PD18_019_12411.html], zuletzt abgerufen am 02.05.2018.
- 26) Statistisches Bundesamt (2018b). Wissenschaft – Technologie – digitale Gesellschaft. [<https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/WissenschaftTechnologie/WissenschaftTechnologie.html>], zuletzt abgerufen am 05.05.2018.
- 27) Statistisches Bundesamt (2018c). Pressemitteilung: Geburtenanstieg setzte sich 2016 fort. [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/03/PD18_115_122.html], zuletzt abgerufen am 02.05.18.
- 28) Visegrad-Gruppe (2017). Joint Paper of the Visegrad Group, Bulgaria, Croatia, Romania and Slovenia on Cohesion Policy after 2020. [<http://www.visegradgroup.eu/calendar/selected-events-in-2017-170203/joint-paper-of-the>] zuletzt abgerufen am 30.07.2018.

Anhang

Detailansicht der Theories of Change:

Zu besserer Lesbarkeit der in Kapitel 3 dargestellten Theories of Change zur Bedeutung und Wirkung der EFRE-Förderung in Deutschland finden sich diese hier auf den folgenden Seiten in einer vergrößerten Darstellung:

1) Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der KMU-Förderung über den EFRE



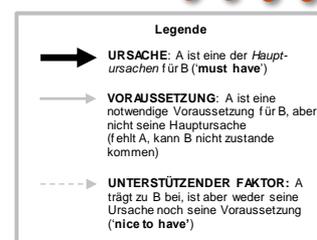
*1 nicht alle Programme bieten die gleichen Fördermaßnahmen und / oder haben die gleichen Förderbedingungen für LE-Förderung
 *2 z.B. Kosten für Technologie- und Wissenstransfer, Beratung und ähnliche Dienstleistungen (inkl. Darlehen)

Annahmen und externe Rahmenfaktoren

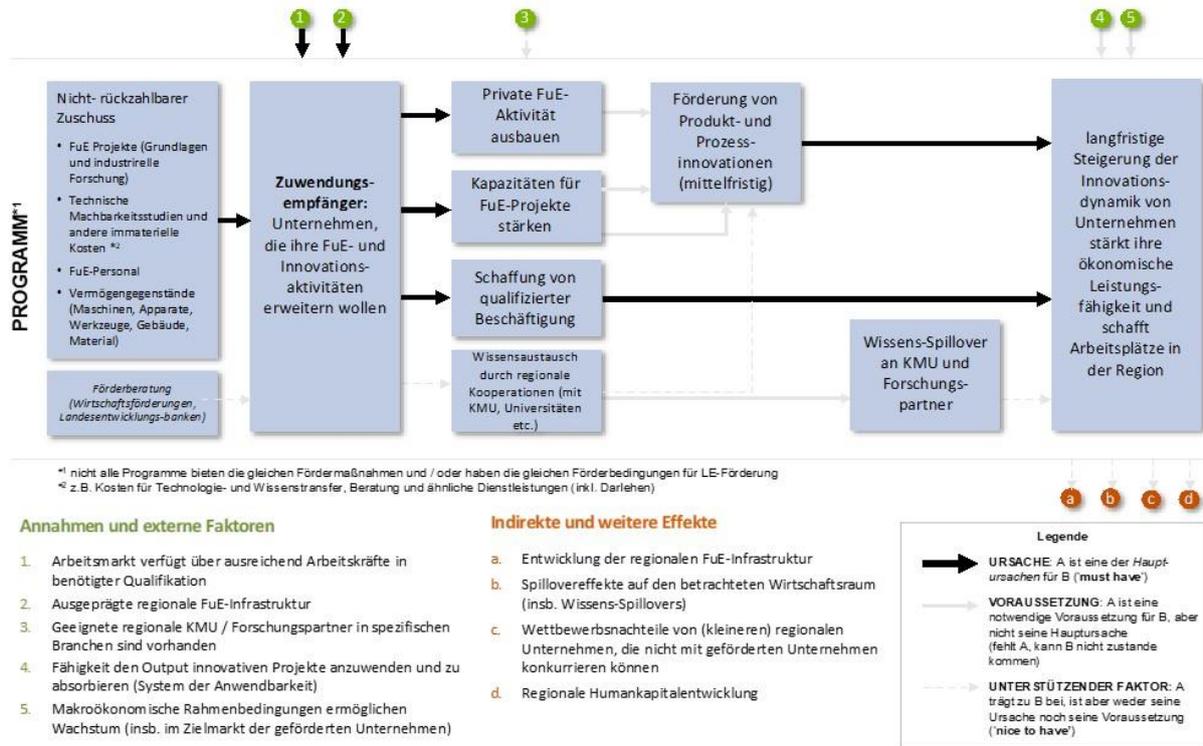
1. Absorptionskapazitäten im Unternehmensbestand
2. Vorhandensein von günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Infrastruktur etc.)
3. Verfügbarkeit von wachstumserschaffenden Investitionen
4. Verfügbarkeit von lokalen Arbeitskräften
5. Makroökonomische Rahmenbedingungen ermöglichen Wachstum (insb. im Zielmarkt der geförderten Unternehmen)
6. Stabile makroökonomische Rahmenbedingungen

Indirekte und weitere Effekte

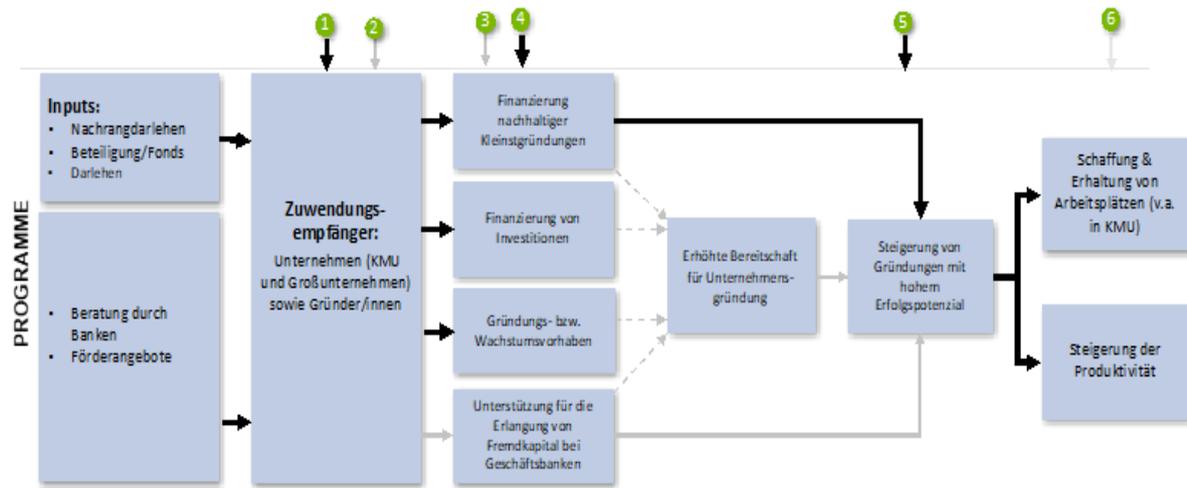
- a. Größere Exportkapazitäten der regionalen Wirtschaft und Möglichkeiten der Internationalisierung für lokale KMU
- b. Wachsende Nachfrage für Güter & Dienstleistungen in lokalen Wertschöpfungsketten (KMU)
- c. Spillover-Effekte auf die lokale Wirtschaft (Produktivität)
- d. Negativer Spillover-Effekt: Kleinere Unternehmen haben Nachteile im Wettbewerb mit geförderten Großunternehmen



2) Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der FuE-Förderung über den EFRE



3) Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der EFRE-Förderung von Finanzinstrumenten



Annahmen und externe Faktoren

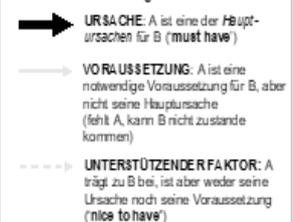
1. Positive Entrepreneurship-Kultur durch (Aus)bildung an Schulen & Hochschulen
2. Opportunitätskosten von Gründungen (weniger Risikobereitschaft & -tragfähigkeit, insbesondere bei guter wirtschaftlicher Gesamtlage)
3. Ausreichend Humankapital für wettbewerbsfähige Gründungen vorhanden
4. Programm ist bei der Zielgruppe grundsätzlich bekannt
5. Qualität der Berater / Beratungsmaßnahmen
6. Qualifikation der Gründer (technische, unternehmerische, kaufmännische Fähigkeiten)

Indirekte und weitere Effekte

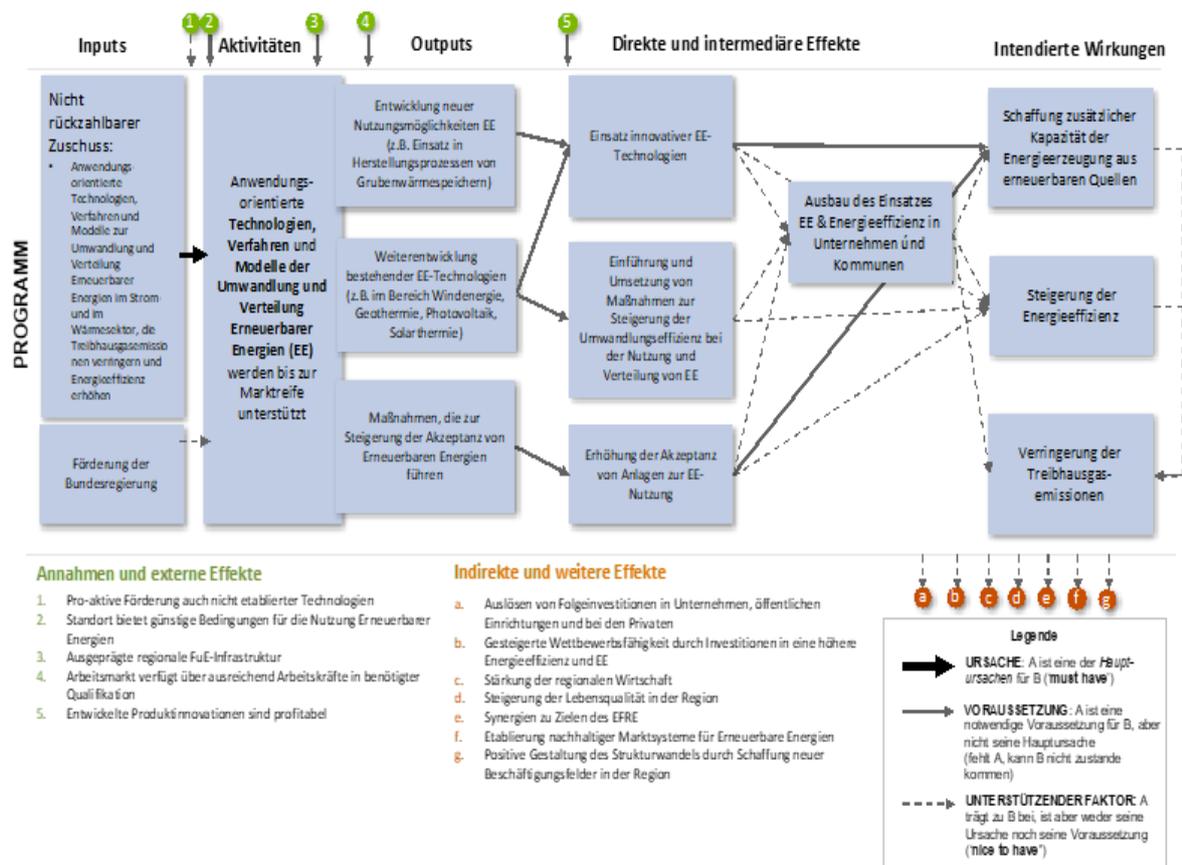
- a. Verdrängungseffekt: Kapazitätsausbau & Marktaustritt etablierter Unternehmen
- b. Sicherung & Stimulierung von Effizienz und Produktivität der regionalen Unternehmen
- c. Schaffung neuer Märkte durch neue, innovative Produkte und Dienstleistungen
- d. Folgeinnovationen durch größere Vielfalt an Produkten & Lösungsansätzen

a b c d

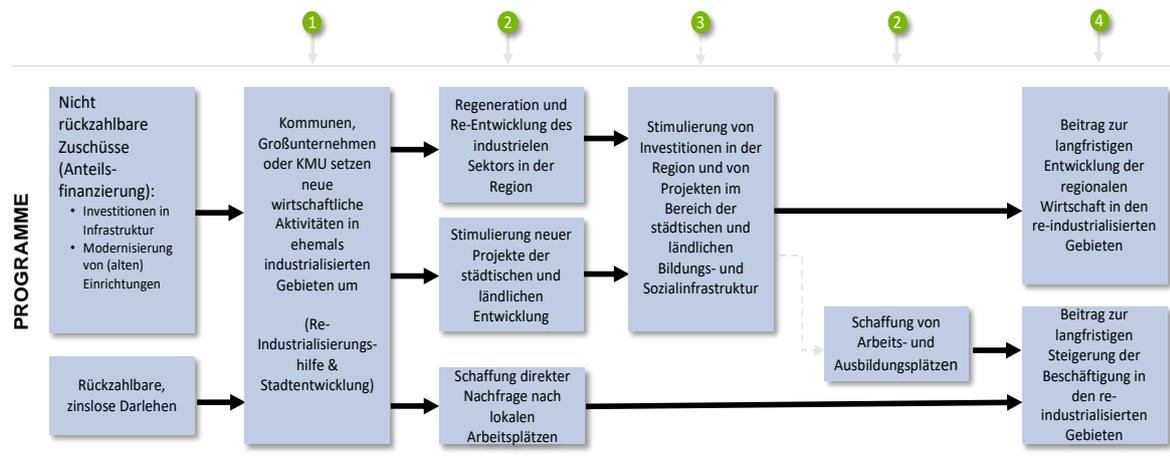
Legende



4) Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der Förderung der CO₂-Reduktion und CO₂-armen Wirtschaft



5) Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der Förderung der städtischen und ländlichen Entwicklung



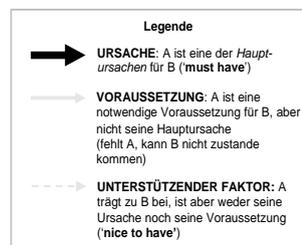
Annahmen und externe Faktoren

1. Territoriale Verbindungen und regionale Transportinfrastruktur sind vorhanden oder werden entwickelt
2. Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften und Humankapital für wettbewerbsfähige Gründungen auf der lokalen Ebene
3. Nachfrage nach lokalen Gütern und Dienstleistungen
4. Wachstumsfördernde makroökonomische und institutionelle Rahmenbedingungen

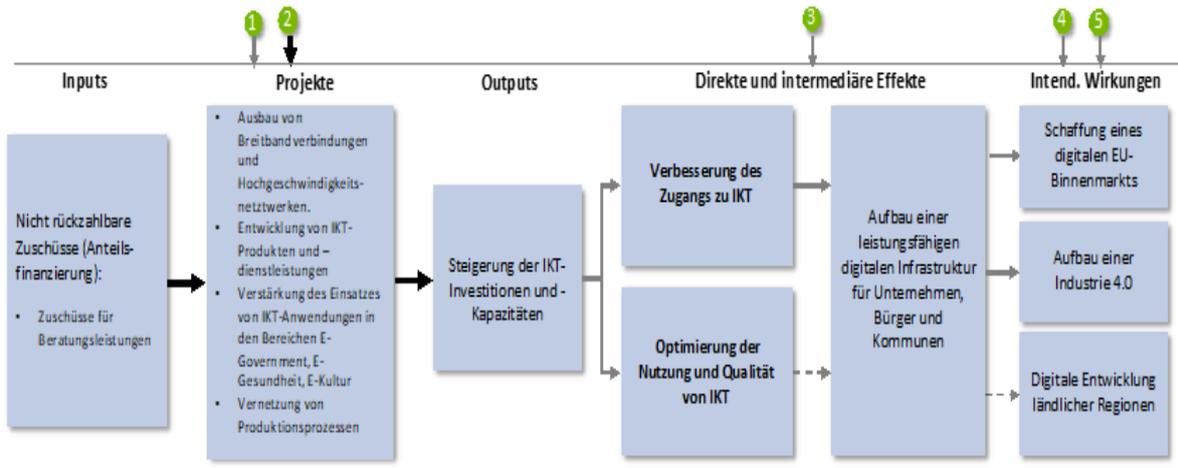
Indirekte und weitere Effekte

- a. Verringerung der Emigration aus den Zielgebieten und Erhalt des Humankapitals
- b. Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen und Erhöhung von (ausländischen) Direktinvestitionen

a b



6) Theoretisches Wirkungsmodell (ToC) der Förderung von Digitalisierung und Breitband



Annahmen und externe Faktoren

1. Anbieter von Technologien sind verfügbar
2. Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften
3. IKT-Innovationen stehen nicht im Widerspruch zum Beschäftigungswachstum
4. Wachstumsfördernde makroökonomische und institutionelle Rahmenbedingungen
5. Andere Bedingungen (Regulierungen, Institutionen) erlauben Entwicklungen und Veränderungen

Indirekte und weitere Effekte

- a. Verdrängungseffekt: Kapazitätsausbau und Marktaustritt etablierter Unternehmen
- b. Schaffung neuer Märkte durch neue, innovative Produkte und Dienstleistungen
- c. Folgeinnovationen durch größere Vielfalt an Produkten & Lösungsansätzen
- d. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit & Stimulierung nachhaltigen Wachstums
- e. Schaffung nachhaltiger Beschäftigung entlang der (neuen) Wertschöpfungsketten

a b c d e

Legende

- URSAACHE:** A ist eine der Hauptursachen für B (must have)
- VORAUSSETZUNG:** A ist eine notwendige Voraussetzung für B, aber nicht seine Hauptursache (fehlt A, kann B nicht zustande kommen)
- UNTERSTÜTZENDER FAKTOR:** A trägt zu B bei, ist aber weder seine Ursache noch seine Voraussetzung ("nice to have")

Impressum

Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021

Umsetzung der Ziele der EU-Strukturpolitik – insbesondere des EFRE – in Deutschland und Handlungsoptionen für deren Fortführung in der Förderperiode ab 2021

Herausgeber

Prognos AG
Domshof 21
28195 Bremen
Telefon: +49 421 5170 46-510
Fax: +49 421 5170 46-528
E-Mail: info@prognos.com
www.prognos.com

Autoren

Prognos AG:

Holger Bornemann
Dr. Jan-Philipp Kramer
Ralph Rautenberg
Dr. Friedemann Koll
Mirjam Buck
Thomas Danneil
Adrian Steinert

DLR-PT:

Matthias Woiwode von Gilardi
Sebastian Schulz
Pamela Weber

Kontakt:

Holger Bornemann (Projektleitung)
Telefon: +49 421 5170 46-520
E-Mail: holger.bornemann@prognos.com

Stand: August 2018

Copyright: 2018, Prognos AG

Alle Inhalte dieses Werkes, insbesondere Texte, Abbildungen und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt, soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, bei der Prognos AG. Jede Art der Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Zugänglichmachung oder andere Nutzung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Zustimmung der Prognos AG.

Zitate im Sinne von § 51 UrhG sollen mit folgender Quellenangabe versehen sein: Prognos AG (2018): Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021, Umsetzung der Ziele der EU-Strukturpolitik – insbesondere des EFRE – in Deutschland und Handlungsoptionen für deren Fortführung in der Förderperiode ab 2021.