

**Die Bedeutung der Kohäsionspolitik für die Legitimation der  
Europäischen Union – Eine Bewertung der Neuerungen der  
Förderperiode 2021-2027**

**Master-Thesis**

zur Erlangung des wissenschaftlichen Grades

Master of Arts (M.A.)

**Masterstudiengang**

**Europäisches Verwaltungsmanagement, Jahrgang 2020**

vorgelegt von:

Greta Grimm

Erstgutachter: Prof. Dr. Volkmar Kese

Zweitgutachter: Dr. Daniel Zimmermann

**Genderhinweis**

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Bachelorarbeit die gewohnte männliche Sprachform bei personenbezogenen Substantiven und Pronomen verwendet. Dies impliziert jedoch keine Benachteiligung des weiblichen Geschlechts, sondern soll im Sinne der sprachlichen Vereinfachung als geschlechtsneutral zu verstehen sein.

## **Abstract**

*Seit ihrer Gründung wird die Frage der Legitimation der Europäischen Union immer wieder neu aufgeworfen. Angesichts der gegenwärtigen Desintegrationsbewegungen sowie einer wachsenden Europaskepsis muss die Europäische Union dringend neue Wege finden, ihre Legitimität zu erhöhen. Die Europäische Kohäsionspolitik könnte dazu einen Beitrag leisten, weil sie den Nutzen der Europäischen Union für die Unionsbürger greifbar macht. Mit der Förderperiode 2021-2027 hat die Europäische Union daher mit zahlreichen Neuerungen versucht, die Kohäsionspolitik flexibler und einfacher zu gestalten um noch bessere Politikergebnisse zu produzieren. In der vorliegenden Arbeit wird anhand einer wissenschaftlichen Literaturrecherche sowie Experteninterviews untersucht, inwiefern dieses Vorhaben gelungen ist.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abstract</b> .....	<b>III</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>IV</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>VII</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>VIII</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>IX</b>
<b>Verzeichnis der Anlagen</b> .....	<b>X</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>- 1 -</b>
1.1. Problemaufriss .....	- 1 -
1.2. Erkenntnisleitendes Interesse und Zielsetzung .....	- 3 -
1.3. Aufbau der Arbeit und Methodenauswahl.....	- 4 -
<b>2. Herleitung von Kriterien zur Bewertung der Legitimation der EU</b> .....	<b>- 7 -</b>
2.1. Was ist Legitimität?.....	- 7 -
2.2. Kriterien zur Bewertung der drei Legitimationsarten .....	- 9 -
2.2.1. Output-Legitimation .....	- 9 -
2.2.2. Throughput-Legitimation.....	- 12 -
2.2.3 Input-Legitimation.....	- 15 -
2.3. Wechselbeziehungen zwischen den Legitimationsarten .....	- 17 -
<b>3. Das Legitimationsdefizit der Europäischen Union</b> .....	<b>- 19 -</b>
3.1. Die Europäischen Union als ein politisches System ‚sui generis‘ .....	- 19 -
3.1.1. Ursachen des Mangels an Output-Legitimität.....	- 20 -
3.1.2. Ursachen des Mangels an Throughput-Legitimität .....	- 21 -
3.1.3. Ursachen des Mangels an Input-Legitimität .....	- 23 -
3.2. Folgen des Legitimationsdefizits der Europäischen Union .....	- 26 -

<b>4. Die Ausgestaltung der Europäischen Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2021–2027 .....</b>	<b>- 27 -</b>
4.1. Instrumente der Kohäsionspolitik .....	- 27 -
4.2. Rechtlicher Rahmen der Europäischen Kohäsionspolitik .....	- 29 -
4.2.1. Primärrechtliche Ziele der Kohäsionspolitik .....	- 29 -
4.2.2. Das Legislativpaket der Kohäsionspolitik 2021–2027 .....	- 30 -
4.3. Die Inhaltliche Ausrichtung der Kohäsionspolitik 2021–2027 .....	- 32 -
4.4. Programmierung der Kohäsionspolitik.....	- 33 -
4.5. Ausgestaltung der Kohäsionspolitik in Baden-Württemberg .....	- 37 -
4.5.1. Der EFRE 2021–2027 in Baden-Württemberg .....	- 37 -
4.5.2. Der ESF Plus 2021–2027 in Baden-Württemberg .....	- 43 -
<b>5. Auswirkung der kohäsionspolitischen Neuerungen 2021-2027 auf die Legitimation der Europäischen Union.....</b>	<b>- 47 -</b>
5.1. Bewertung der Neuerungen hinsichtlich der politischen, rechtlichen und finanziellen Rahmensetzung der Kohäsionspolitik.....	- 48 -
5.1.1. Neuerungen bezüglich des Politikrahmens.....	- 48 -
5.1.2. Neuerungen bezüglich des Rechtsrahmens.....	- 50 -
5.1.3. Neuerungen bezüglich des finanziellen Rahmens.....	- 53 -
5.2. Bewertung der Neuerungen hinsichtlich der Planungsphase der Kohäsionspolitik .....	- 55 -
5.2.1. Neuerungen bezüglich der Programmplanung.....	- 55 -
5.2.2. Neuerungen bezüglich der grundlegenden Voraussetzungen für die Programme.....	- 58 -
5.3. Bewertung der Neuerungen hinsichtlich der Vollzugsphase der Kohäsionspolitik .....	- 63 -
5.4. Bewertung der Neuerungen hinsichtlich der Kontrollphase der Kohäsionspolitik .....	- 68 -

**6. Zusammenfassung..... - 73 -**

**Anlagen.....**

**Eidesstattliche Erklärung des Verfassers.....**

## Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
CPR	Common provisions regulation
EAK	Ex-Ante-Konditionalität
EaSI	EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFRE/KF – VO	Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds
EHAP	Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESF+	Europäischer Sozialfonds Plus
ESF+-VO	Verordnung für den Europäischen Sozialfonds+
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
ETZ-VO	Interreg-Verordnung über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“
EU	Europäische Union
GSR	Gemeinsamer Strategischer Rahmen
KF	Kohäsionsfonds
LSE	Länderspezifische Empfehlungen
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
PV	Partnerschaftsvereinbarung
PZ	Politikziel
VKO	Vereinfachte Kostenoptionen

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Output-Legitimation .....	- 9 -
Abbildung 2: Throughput-Legitimation .....	- 12 -
Abbildung 3: Input-Legitimation .....	- 16 -
Abbildung 4: Wechselbeziehungen zwischen den Legitimationsarten .....	- 17 -
Abbildung 5: Instrumente der Kohäsionspolitik .....	- 27 -
Abbildung 6: Anteil der Fonds am finanziellen Rahmen der Kohäsionspolitik. ...	- 29 -
Abbildung 7: Vier Phasen der Kohäsionspolitik .....	- 33 -
Abbildung 8: Förderansätze EFRE Baden-Württemberg .....	- 40 -
Abbildung 9: Thematische Konzentration des EFRE in Baden-Württemberg .....	- 42 -
Abbildung 10: Thematische Konzentration des ESF+ in Baden-Württemberg .....	- 45 -

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Ziele der Förderperiode 2014–2020 und 2021–2027 im Vergleich	- 32 -
Tabelle 2: Bewertung der Neuerungen bzgl. des Politikrahmens der Kohäsionspolitik .....	- 49 -
Tabelle 3: Bewertung der Neuerungen bzgl. des Rechtsrahmens der Kohäsionspolitik .....	- 51 -
Tabelle 4: Neuerungen bzgl. des Finanziellen Rahmens der Kohäsionspolitik	- 54 -
Tabelle 5: Bewertung der Neuerungen bzgl. der Programmplanung der Kohäsionspolitik .....	- 57 -
Tabelle 6: Bewertung bezgl. der Neuerungen der grundlegenden Voraussetzungen der Kohäsionspolitik .....	- 60 -
Tabelle 7: Bewertung der Neuerungen bzgl. der Umsetzung der Kohäsionspolitik	- 65 -
Tabelle 8: Bewertung der Neuerungen bzgl. der Kontrolle und Prüfung der Kohäsionspolitik .....	- 70 -

## Verzeichnis der Anlagen

### Anlagen im Anhang:

- Anlage I:** Interviewleitfaden
- Anlage II:** Interview Experte 1
- Anlage III:** Interview Experte 2
- Anlage IV:** Interview Experte 3
- Anlage V:** Auswertung Interviews

### Anlagen auf Opus:

Die folgenden Dokumente sind als PDF-Datei in der Plattform Opus abgespeichert:

- Anlage 1: **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie:** Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung zum Einsatz der EU-Strukturfonds in Deutschland in der Förderperiode 2021-2027
- Anlage 2: **Europäische Kommission:** Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen
- Anlage 3: **Europäische Kommission:** Leitlinien für die Anwendung von VKO
- Anlage 4: **Europäischer Rechnungshof:** Sonderbericht Nr. 11 (2018)
- Anlage 5: **Europäischer Rechnungshof:** Sonderbericht Nr. 15 (2017)
- Anlage 6: **Europäischer Rechnungshof:** Sonderbericht Nr. 24 (2021)
- Anlage 7: **Europäischer Rechnungshof:** Schnellanalyse – Zuweisung der kohäsionspolitischen Mittel für 2021-2027 an die Mitgliedstaaten
- Anlage 8: **Europäische Kommission:** Flash-Eurobarometer 497 (2021)
- Anlage 9: **Europäische Kommission, Generaldirektion Kommunikation:** Standard-Eurobarometer 95 (2021)
- Anlage 10: **Europäische Kommission, Generaldirektion Kommunikation:** Standard-Eurobarometer 91 (2019)
- Anlage 11: **Interreg V-A Italien-Österreich:** Leitfaden für Nettoeinnahmen erwirtschaftende Vorhaben
- Anlage 12: **Ministerium der Justiz und für Europa BW:** Drucksache 16/4567

- Anlage 13: **Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz BW:** EFRE Programm 2021-2027- Entwurf Stand 23.10.2021
- Anlage 14: **Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz BW:** OP Baden-Württemberg EFRE 2014-2020: Innovation und Energiewende
- Anlage 15: **Ministerium für Ernährung, Ländlicher Raum und Verbraucherschutz BW:** Präsentation Gemeinsame EFRE Konsultation (03.11.2020)
- Anlage 16: **Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration BW:** ESF+ Programm 2021-2027 - Entwurf Stand 10/2021
- Anlage 17: **Ministerium für Soziales und Integration BW:** Konsultationsveranstaltung Europäischer Sozialfonds Plus in Baden-Württemberg am 29. Mai 2019
- Anlage 18: **Prognos AG:** Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021

# 1. Einleitung

## 1.1. Problemaufriss

Eurokrise, Migrationskrise, Ukrainekrise, Klimakrise, BREXIT, Coronakrise - die Europäische Union befindet sich seit Ende der 2000er Jahre im Krisenmodus oder auch in einer ‚Polykrise‘, wie es der ehemalige Kommissionspräsident Jean Claude Juncker in seiner Berliner ‚Europa-Rede‘ bereits 2016 betitelt.<sup>1</sup>

Getrieben durch diese internen und externen Krisen hat die Europäische Union (EU) in den letzten Jahren tiefgreifende Veränderungen erfahren.

Zunächst hat sich unter dem Einfluss der Polykrise ein mangelhafter Zusammenhalt innerhalb der EU offenbart. Nationale Lösungen und die Verteidigung von nationalen Interessen traten an die Stelle von Solidarität und politischer Integration.<sup>2</sup> Infolgedessen war die EU nicht in der Lage, bei bedeutenden Fragen zeitnah zu gemeinsamen Lösungen zu kommen.<sup>3</sup>

Gleichzeitig greift die EU mit Verordnungen und Richtlinien immer tiefer in das Alltagsleben der Unionsbürger ein<sup>4</sup>

Dieser Zustand hat die Legitimationsdebatte der EU in den vergangenen Jahren angetrieben: Es drängt sich die Frage auf, wie die weitreichenden Kompetenzen der EU legitimiert werden können, wenn sie in großen Teilen der Bevölkerung auf Kritik stößt.<sup>5</sup>

Die derzeitigen Desintegrationsbewegungen und der zunehmende Nationalismus in mehreren Mitgliedstaaten können unterschiedliche Ursachen haben. Doch das

---

<sup>1</sup> Vgl. Die „Europa-Rede“ von Präsident Jean-Claude Juncker bei der Konrad Adenauer Stiftung, November 2016.; [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_16\\_3654](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_16_3654) {02.01.2022}

<sup>2</sup> Vgl. Weidenfeld (2020): „Die Europäische Union“: 43.; Vgl. Kaeding, Pollak, und Schmidt (2020): „Europaskeptizismus und die Zukunft Europas. Ansichten aus den Hauptstädten“: 136.

<sup>3</sup> Vgl. Schweiger (2017): „The Legitimacy Challenge“: 188.

<sup>4</sup> Vgl. Weidenfeld (2020): „Die Europäische Union“: 43.

<sup>5</sup> Vgl. Schweiger (2017): „The Legitimacy Challenge“: 188.

Gefühl der Menschen, dass die europäische Politik, die in Brüssel gemacht wird, nicht ‚ihre‘ Politik ist, scheint dabei eine zentrale Rolle zu spielen.<sup>6</sup>

Eine Eurobarometer-Umfrage im Jahr 2021 zeigt, dass immerhin 28 % der Unionsbürger glauben, dass ihr Mitgliedstaat besser für die Zukunft aufgestellt wäre, wenn er nicht Mitglied der Europäischen Union wäre.<sup>7</sup> Weiterhin ist ein Drittel der Bürger unzufrieden mit der Demokratie innerhalb der Europäischen Union.<sup>8</sup> Fast 40% der Unionsbürger haben den Eindruck, dass ihre Stimmen in der EU nichts zählen.<sup>9</sup> Zudem empfinden etwa 50 % der Unionsbürger die Europäische Union als ‚fern‘.<sup>10</sup>

Die EU steuert so auf eine existenzielle Krise zu, in der nicht nur eine fortschreitende Integration, sondern auch ihr Bestand auf dem Spiel steht. Trotz zahlreicher Initiativen der Kommission zur Stärkung der demokratischen Legitimität gelingt es der europäischen Politik weiterhin nicht, erfahrbare Ergebnisse im Sinne der Unionsbürger zu produzieren.<sup>11</sup> Angesichts einer wachsenden Europaskepsis<sup>12</sup> muss die EU deshalb neue Wege finden, um ihre Legitimität zu erhöhen und das Vertrauen der Bevölkerung zurückzugewinnen.

Werner Weidenfeld beschreibt es in seinem Buch „Die Europäische Union folgendermaßen: „Der Bürger muss Europa als „sein Europa“ erfahren können. Er muss es verstehen können. Er muss partizipieren können. Er muss positiv in Europa beheimatet sein.“<sup>13</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. Papadopoulou, Pernice, und Weiler (2018): „Introduction: Legitimacy Issues of the European Union“: 13.

<sup>7</sup> Vgl. Europäische Kommission und Generaldirektion Kommunikation (2021): „Standard-Eurobarometer 95: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union : Bericht.“: 100.

<sup>8</sup> Vgl. Europäische Kommission und Generaldirektion Kommunikation (2019): „Standard-Eurobarometer 91: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union: Bericht.“: 143.

<sup>9</sup> Ebd., 148.

<sup>10</sup> Vgl. Europäische Kommission und Generaldirektion Kommunikation (2021): „Standard-Eurobarometer 95: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union : Bericht.“: 130.

<sup>11</sup> Vgl. Micalizzi (2017): „Habermas und die Europäische Union: Perspektiven für eine Legitimitätssteigerung der europäischen Institutionen“: 18.

<sup>12</sup> Vgl. Kaeding, Pollak, und Schmidt (2020): „Europaskeptizismus und die Zukunft Europas. Ansichten aus den Hauptstädten“: 136.

<sup>13</sup> Weidenfeld (2020): „Die Europäische Union:“ 14.

## **1.2. Erkenntnisleitendes Interesse und Zielsetzung**

Die Debatte um die Legitimation der Europäischen Union ist meist von institutionellen Fragen geprägt. Wie kann das Europäische Parlament gestärkt, die Einbindung nationaler Parlamente optimiert und das direkte Mitspracherecht der Unionsbürger gewährleistet werden? Alle diese Fragen setzen an der Input-Legitimität an und sind nur komplex und mit aufwendigen und institutionellen Änderungen zu beantworten. Es ist daher sinnvoll, weitere Ansätze zur Erhöhung der Legitimität der EU zu betrachten.

Eine vergleichsweise leicht realisierbare Möglichkeit zur Verringerung des Legitimationsdefizits könnte es sein, die Legitimation der Europäischen Union anhand der europäischen Kohäsionspolitik zu erhöhen. Sie ist Ausdruck europäischer Solidarität und kann spürbare Auswirkungen auf das tägliche Leben der Unionsbürger haben. Damit kann sie einen positiven Einfluss auf die Wahrnehmung der EU nehmen und hat das Potenzial, die Verbundenheit der Unionsbürger mit der EU und damit ihre Legitimation zu stärken.<sup>14</sup>

Am 30. Juni 2021 wurde das Legislativpaket für die neue kohäsionspolitische Förderperiode 2021–2027 im Amtsblatt der Europäischen Union L231 veröffentlicht und ist damit am 01. Juli 2021 in Kraft getreten. Mit ihr gehen auch einige Neuerungen einher, die vor allem auf Vereinfachung und Flexibilität der Kohäsionspolitik abzielen.<sup>15</sup> Auf diese Weise sollen mit der Kohäsionspolitik noch bessere Ergebnisse erzielt werden. Das könnte auch der Legitimation der Europäischen Union zugutekommen.

Auf Grundlage einer wissenschaftlichen Literaturrecherche sowie einer Inhaltsanalyse von qualitativen Experteninterviews wird in dieser Arbeit daher der folgenden Forschungsfrage nachgegangen:

---

<sup>14</sup> Vgl. Kese und Zimmermann (2012): „Die subnationalen Verwaltungen als Legitimationsgaranten der Europäischen Union – belegt an der europäischen Kohäsionspolitik“: 296.

<sup>15</sup> Vgl. Europäische Kommission (2018): „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“.

## **Wie sind die kohäsionspolitischen Neuerungen der Förderperiode 2021–2027 hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Legitimität der EU zu bewerten?**

Um die Auswirkungen der Neuerungen der Förderperiode 2021–2027 in einem konkreten Rahmen untersuchen zu können, werden sie am Beispiel des Landes Baden-Württemberg untersucht.

### **1.3. Aufbau der Arbeit und Methodenauswahl**

Da in dieser Arbeit die Neuerungen der Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2021–2027 hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Legitimität der EU bewertet werden, erfolgt in Kapitel 2 zunächst eine Herleitung von Kriterien zur Bewertung von Legitimität. Hierfür werden zunächst einmal die drei Legitimationsarten Output-, Throughput-, und Input-Legitimität sowie Ihre Abhängigkeit zueinander erläutert. Anschließend werden anhand einer wissenschaftlichen Literaturrecherche für jede Legitimationsart Kriterien entwickelt. Die Herleitung der Bewertungskriterien und später auch die Bewertung der Neuerungen erfolgt entgegen der üblichen Reihenfolge Input-, Throughput-, Output-Legitimität in der Reihenfolge Output-, Throughput- und Input-Legitimität. Hintergrund dabei ist, dass die Europäische Kohäsionspolitik eine starke Ergebnisorientierung aufweist und Input im Sinne von Partizipationsmöglichkeiten nur eine untergeordnete Rolle spielen.<sup>16</sup>

Da dieser Arbeit die Annahme zugrunde liegt, dass die Europäische Union über ein Legitimationsdefizit verfügt, wird im 3. Kapitel das Legitimationsdefizit der Europäischen Union hinsichtlich der drei Legitimationsarten beleuchtet und die daraus resultierenden Folgen werden dargestellt.

Nach der Eruierung der Kriterien zur Bewertung der Legitimität und der Erläuterung des Legitimationsdefizits der EU erfolgt in Kapitel 4 eine Darstellung der europäischen Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2021-2027 und ihrer Ausgestaltung in Baden-Württemberg.

---

<sup>16</sup> Vgl. Prognos AG (2018): „Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021“: 156.

In Kapitel 5 werden darauf aufbauend die Neurungen der Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2021-2027 herausgearbeitet.

Um besonders praxisrelevante Neuerungen zu identifizieren, wurden neben einer wissenschaftlichen Literaturrecherche ergänzend drei Experteninterviews durchgeführt. Diese qualitative Ergänzung der aus der Literatur gewonnenen Ergebnisse bietet weitere Informationen in Bezug auf relevante Neuerungen und subjektive Einschätzungen hinsichtlich ihrer zukünftigen Auswirkung in der Praxis, auch wenn die Förderperiode 2021-2027 momentan erst anläuft.

Die Durchführung der Interviews erfolgte teilstrukturiert, um fall- und situationsabhängige Details miteinzubeziehen und flexibel auf unerwartete Antworten reagieren zu können. Mit ausdrücklicher Zustimmung der Experten wurden die Interviews auf einem Audioaufnahmegerät aufgenommen und dann in einer an die inhaltlich-semantischen Transkription nach Dressing & Pehl angelehnte Form transkribiert.<sup>17</sup>

Experte beschreibt in diesem Zusammenhang die spezifische Rolle des Interviewpartners, der als Quelle von Spezialwissen über den zu erforschenden Sachverhalt Fragen beantwortet. Der Experte ist dabei ein Medium und nicht Objekt der Untersuchung.<sup>18</sup> In dieser Masterthesis wurden die Experten nach ihrem Spezialwissen hinsichtlich der Programmierung und Ausgestaltung der Kohäsionspolitik in Baden-Württemberg ausgewählt. Als Interviewpartner dienten so ein Sachbearbeiter aus dem EFRE-Fachressort des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg, eine Führungskraft aus der ESF Verwaltungsbehörde und ein Vertreter der kommunalen Landesverbände Baden-Württembergs. Zur strukturierten Entnahme von Informationen erfolgte die Auswertung der Interviews anhand vorab gebildeter Kategorien.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. Dressing, Pehl (2018): „Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse. Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende.“: 20-24.

<sup>18</sup> Vgl. Gläser, Laudel (2009): „Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse“: 12.

<sup>19</sup> Vgl. Anlage V: Auswertung Interviews.

Da diese Einschätzungen aus der Praxis lediglich ergänzend dazu dienen sollen, die Ergebnisse aus der Literatur in einen praktischen Rahmen zu setzen, wird ihnen kein eigenes Methodenkapitel gewidmet.

Die herausgearbeiteten praxisrelevanten Neuerungen werden dann anhand der in Kapitel 2 eruierten Legitimitätskriterien hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Legitimität der Europäischen Union untersucht.

In Kapitel 6 erfolgt abschließend eine Zusammenfassung der Gesamtergebnisse.

Das Forschungsdesign der vorliegenden Arbeit vereint somit Elemente der Literaturlarbeit mit der empirischen, qualitativen Forschung in Form von Experteninterviews. Durch diese Triangulation der Methoden soll die empirische Absicherung der Ergebnisse vergrößert werden.

Diese Methodik wurde auf Grundlage des erkenntnisleitenden Interesses sowie der Forschungsfrage der Thesen ausgewählt.

## **2. Herleitung von Kriterien zur Bewertung der Legitimation der EU**

Um die Neuerungen der Förderperiode 2021–2027 hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Legitimität der EU bewerten zu können, werden in diesem Kapitel Kriterien zur Bewertung der Legitimation hergeleitet. Zu diesem Zweck wird zunächst erläutert, was Legitimität bedeutet. Anschließend werden die drei Legitimationsarten Output-, Throughput- und Input-Legitimität dargestellt und Kriterien zur Bewertung eruiert. Zuletzt werden die Wechselwirkungen zwischen den drei Legitimationsarten untersucht.

### **2.1. Was ist Legitimität?**

Alle politischen Systeme benötigen Legitimität, um Herrschaft dauerhaft zu sichern. Der Begriff Legitimität zielt auf das Verhältnis zwischen den politischen Institutionen, also den Regierenden, und den Bürgern ab – den Regierten.<sup>20</sup> Legitimität bezieht sich immer auf eine politische Ordnung.<sup>21</sup> Wird die politische Ordnung von den Regierten nicht in Frage gestellt, genießt sie Legitimität.

Legitimität bezeichnet also den Zustand, in dem Herrschaftsgewalt gerechtfertigt ist.<sup>22</sup> Sie stellt damit den Unterschied zwischen Macht und Herrschaftsgewalt dar.<sup>23</sup> Legitimität setzt demnach voraus, dass eine Herrschaft existiert. Als Herrschaft kann dabei die Ausübung von Macht durch eine bestimmte Gruppe von Personen über andere Subjekte bezeichnet werden.<sup>24</sup> Die Legitimation hingegen bezeichnet den prozesshaften Vorgang, der zu Legitimität führt. Sie kann also auch als Ergebnis eines erfolgreichen Legitimationsprozesses bezeichnet werden.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. Abels (2019): „Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union“: 3.

<sup>21</sup> Vgl. „Micalizzi (2017): „Habermas und die Europäische Union“: 25.

<sup>22</sup> Vgl. Cybulka (1989): „Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung“: 57. Zitiert bei: Schliesky (2004): „Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt“: 150.

<sup>23</sup> Vgl. Schliesky (2020): „Legitimität: Vergangenheit, Gegenwart und digitale Zukunft des Staates und seiner Herrschaftsgewalt in einem Begriff“: 9.

<sup>24</sup> Ebd., 15.

<sup>25</sup> Vgl. Cybulka (1989): „Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung“:57. Zitiert bei: „Schliesky (2004): Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt“: 151.

Ist ein politisches System nicht legitimiert, so ist der Zusammenbruch der Herrschaftsgewalt bzw. des konkreten politischen System absehbar.<sup>26</sup> Daraus folgt, dass sich Legitimität im täglichen Leben bewähren muss. Umweltveränderungen technischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher oder politischer Natur können die inhaltlichen Legitimitätsanforderungen verändern und damit neue Legitimationswege erfordern.<sup>27</sup>

Als jüngstes Beispiel einer solchen relevanten Umweltveränderung dienen die Corona-Pandemie und die damit einhergehende Notwendigkeit von Maßnahmen, mit denen maßgeblich in die Grundrechte der Bürger eingegriffen wird (z.B. Ausgangssperren). Damit die Bürger, also die Regierten, diesen Eingriff des politischen Systems in ihre Grundrechte akzeptieren, ist eine belastbare Legitimität des politischen System notwendig.<sup>28</sup>

Es kann beobachtet werden, dass die Anzahl der relevanten Umweltveränderungen in der jüngsten Vergangenheit zugenommen hat. Neben der Corona-Pandemie zählen hierzu beispielsweise auch die Klimaschutzherausforderungen oder die globalen Flüchtlings- und Migrationsbewegungen.<sup>29</sup> Die Legitimationsfrage muss infolgedessen immer wieder neu gestellt werden. Dabei muss überprüft werden, ob der Status quo ausreicht, oder ob aufgrund neuer, sich verändernder Faktoren neue Wege zur Legitimation gefunden werden müssen.

Essenziell ist dabei, dass eine Legitimitätsidee existiert. Diese kann zeitabhängig und historisch unterschiedlich sein. Gemeinsam ist aber allen Legitimitätsideen, dass sie die bestmögliche Herrschaft anstreben.<sup>30</sup>

Als Gradmesser für die Beurteilung des Bestehens einer legitimen Herrschaft dient der Legitimitätsglaube der Legitimitätssubjekte, d.h. der Regierten. Glaubt eine Bevölkerung nicht daran, dass die Regierenden ihre Legitimitätsidee auch in ihrem

---

<sup>26</sup> Vgl. Schliesky (2020): „Legitimität: Vergangenheit, Gegenwart und digitale Zukunft des Staates und seiner Herrschaftsgewalt in einem Begriff“: 16.

<sup>27</sup> Ebd.

<sup>28</sup> Ebd., 10.

<sup>29</sup> Ebd.

<sup>30</sup> Ebd., 16.

Tun ernstnehmen, verliert sie auch den Glauben an die Legitimität des politischen Systems.<sup>31</sup>

## 2.2. Kriterien zur Bewertung der drei Legitimationsarten

In dieser Arbeit wird die Legitimation nach drei Legitimationsarten unterschieden: der Output-, Throughput- und Input-Legitimation. Die Unterscheidung in Input- und Output-Legitimität hat ihren Ursprung in den Arbeiten von Fritz W. Scharpf.<sup>32</sup> Vivien Schmidt entwickelte 2013 mit der Throughput-Legitimität eine dritte Legitimationsart.<sup>33</sup>

### 2.2.1. Output-Legitimation

Die Output-Legitimität zielt auf die Ergebnisse politischen Handelns ab. Entscheidungen gelten als legitim, wenn sie Ergebnisse produzieren, die mit dem Willen der Bevölkerung übereinstimmen<sup>34</sup> und damit auf wirksame Weise dem Gemeinwohl aller dienen.<sup>35</sup>

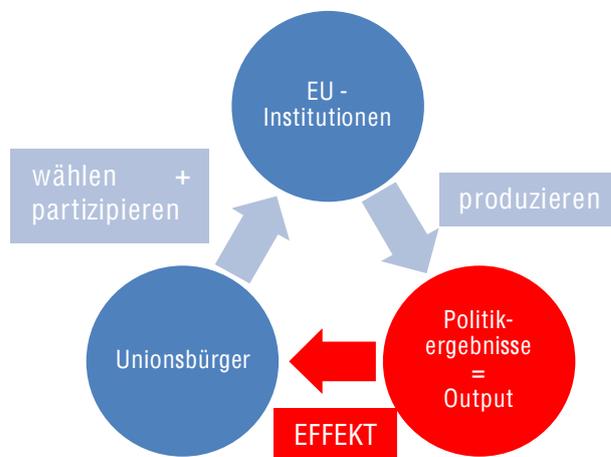


Abbildung 1: Output-Legitimation<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> Vgl. Schliesky (2020): „Legitimität: Vergangenheit, Gegenwart und digitale Zukunft des Staates und seiner Herrschaftsgewalt in einem Begriff“: 19.

<sup>32</sup> Siehe z.B. Scharpf (1970): „Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung.“

<sup>33</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited“: 4.

<sup>34</sup> Vgl. Sankowsky (2013): „Demokratische Legitimation der EU und des ESM: Steuerung und Koordinierung in der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion“: 16.

<sup>35</sup> Vgl. Scharpf (1999): „Regieren in Europa“:14.

<sup>36</sup> Eigene Darstellung.

Im europäischen Kontext bezieht sich die Output-Legitimation auf die Fähigkeit der EU-Institutionen, effektiv für die Unionsbürger zu regieren und Ergebnisse in ihrem Sinne zu produzieren.<sup>37</sup> Wo individuelle mitgliedstaatliche Lösungen nicht ausreichen sollen kollektive Lösungen gefunden werden. Diese Form der Legitimität bezieht sich damit auch auf die Problemlösungsfähigkeit der Politik.<sup>38</sup>

Die Output-Legitimation kann nach politischen und technischen Kriterien bewertet werden.<sup>39</sup>

### **Effizienz und Effektivität bei Aufgabenbewältigung**

Als technischen Kriterien der Output-Legitimität dienen Effizienz und Effektivität der Herrschaftsgewalt bei der Aufgabenbewältigung.<sup>40</sup> Politikergebnisse sollen dementsprechend nicht nur wirksam im Sinne der Zielerreichung sein, sondern dabei auch ressourcenschonend sein.

Technische Bewertungen können z.B. durch Fachleute erfolgen, deren Einschätzungen auf technischem Wissen beruhen. Als Beurteilungskriterien können hier wirtschaftliche Grundsätze wie Wettbewerbsfähigkeit, Haushaltsgleichgewicht, Wachstum oder soziales Wohlergehen dienen.<sup>41</sup> Ein legitimer Output zeichnet sich aber nicht nur durch wirtschaftlichen Erfolg aus. Auch Output-Leistungen, die als gemeinschaftsfördernd empfunden werden, gelten als legitim.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“: 4.

<sup>38</sup> Vgl. Scharpf, Fritz W. (1999): „Regieren in Europa“: 20.

<sup>39</sup> Vgl. Schmidt, European Commission, und Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2015): „The Eurozone’s Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?“: 11.

<sup>40</sup> Vgl. Schliesky (2004): „Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt: die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem“: 659; Vgl. Schmidt, European Commission, und Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2015): „The Eurozone’s Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?“ 11.; Vgl. Abels (2019): „Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union“: 5.

<sup>41</sup> Vgl. Schmidt, European Commission, und Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2015): „The Eurozone’s Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?“: 11.

<sup>42</sup> Ebd.

In Bezug auf die Kohäsionspolitik besteht die Aufgabe der Europäischen Union darin, mit den kohäsionspolitischen Fonds Projekte zu fördern, die möglichst effizient und effektiv zur Erreichung der kohäsionspolitischen Ziele beitragen. Im Rahmen der Masterthesis soll bei diesem Kriterium daher untersucht werden, inwiefern die kohäsionspolitischen Neuerungen eine Erhöhung der Effizienz und Effektivität der kohäsionspolitischen Ergebnisse vergünstigen.

### **Übereinstimmungsgrad der Politik mit den Werten der Bürger**

Zu den politischen Kriterien hingegen zählt der Übereinstimmungsgrad der Politik mit den Werten der Bürger.<sup>43</sup> Eine lediglich technische Legitimation der Politikergebnisse reicht nicht aus, wenn sie den Bürgern aus rein technischer, rationaler Sicht zwar effektiv nützen, aber von ihnen als nicht angemessen oder akzeptabel wahrgenommen werden, weil sie nicht mit ihren Werten übereinstimmen.<sup>44</sup> In diesem Kontext hängt die Bewertung der Politik demnach von der öffentlichen Wahrnehmung der Bürger ab. Voraussetzung für dieses Kriterium ist, dass europäische Politikergebnisse sichtbar und erfahrbar für Unionsbürger sind. Ein Anhaltspunkt für dieses Kriterium kann die Wahrnehmung der Bürger hinsichtlich Verteilungsgerechtigkeit, Fairness oder Gleichheit sein.<sup>45</sup>

Bezogen auf die Kohäsionspolitik bedeutet dies, dass sich die thematische Ausrichtung der Kohäsionspolitik und die ausgewählten Förderprojekte an den Werten und Vorstellungen der Unionsbürger orientieren sollten.

---

<sup>43</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“: 7. Vgl. Schmidt, European Commission, und Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2015): „The Eurozone’s Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?“, 12.

<sup>44</sup> Vgl. Cerutti (2007): „The Deeper Roots of Legitimacy and Its Future“: 121–22; Vgl. Schmidt, European Commission, und Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2015): „The Eurozone’s Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?“, 12.

<sup>45</sup> Vgl. Schmidt, European Commission, und Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2015): „The Eurozone’s Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?“, 11.

### 2.2.2. Throughput-Legitimation

Die Throughput-Legitimität bezieht sich auf den Prozess der Entscheidungsfindung innerhalb eines politischen Systems.<sup>46</sup> Entscheidungen sollten transparent sowie nachvollziehbar getroffen werden und Informationen für alle Regierten zugänglich sein. Die Throughput-Legitimation gilt als gewährleistet, wenn sie das Ziel der Volkssouveränität wirksam unterstützt.<sup>47</sup>

Die Throughput-Legitimität konzentriert sich damit auf die Vorgänge, die in der sog. „Black Box“ der EU-Governance stattfinden, wo politische Entscheidungen nach wie vor häufig hinter verschlossenen Türen stattfinden.<sup>48</sup>

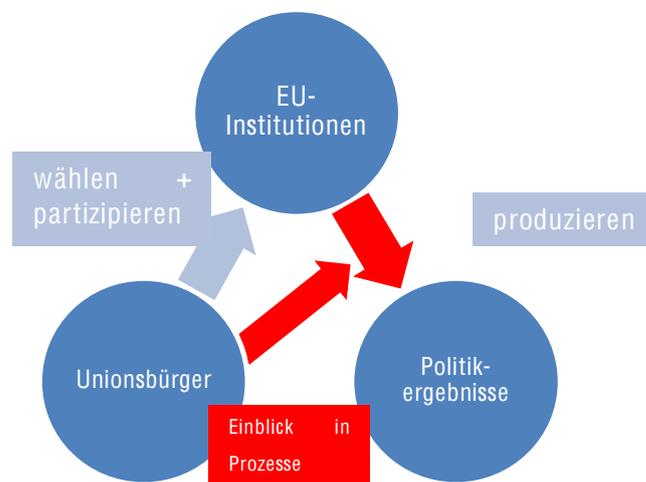


Abbildung 2: Throughput-Legitimation<sup>49</sup>

Die Throughput-Legitimität kann anhand der Effizienz, Rechenschaftspflicht und Transparenz der EU-Governance-Prozesse sowie ihrer Inklusivität und Offenheit für Konsultationen mit der Bevölkerung beurteilt werden.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Vgl. Abels (2019): „Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union“: 7.

<sup>47</sup> Vgl. Sankowsky (2013): „Demokratische Legitimation der EU und des ESM: Steuerung und Koordinierung in der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion“: 14.

<sup>48</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“: 5.

<sup>49</sup> Eigene Darstellung.

<sup>50</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“: 2; Vgl. Schmidt und Wood (2019): „Conceptualizing Throughput Legitimacy: Procedural Mechanisms of Accountability, Transparency, Inclusiveness and Openness in EU Governance“: 4; Vgl. Schmidt (2019): „Is There a Deficit of Throughput Legitimacy in the EU?“: 11.

### **Effizienz**

Effizienz im Rahmen der Throughput-Legitimität bezieht sich darauf, ob Prozesse effizient und kompetent durchgeführt werden. Sie unterscheidet sich damit von der Effizienz im Rahmen der Output-Legitimität, bei der die Wirksamkeit der Politikergebnisse i.S.v. Zielerreichung im Zentrum steht.<sup>51</sup> Möglichkeiten, um die Effizienz im Sinne der Throughput-Legitimität zu erhöhen, umfassen beispielsweise die Modernisierung von Verfahren oder die Optimierung von Abläufen.<sup>52</sup>

Im Rahmen der Kohäsionspolitik kann die Effizienz daran gemessen werden, wie effizient die Prozesse der Programmierung, Umsetzung und Evaluierung sind.

### **Rechenschaftspflicht**

Rechenschaftspflicht umfasst die Diskussion über die Beratung in Bezug auf spezifische Themen und die Möglichkeit, dass ein Aufsichtsgremium Urteile fällen kann und der Akteur möglicherweise mit Konsequenzen rechnen muss.<sup>53</sup> Die Voraussetzung dafür besteht darin, dass das Aufsichtsgremium oder Forum Zugang zu allen notwendigen Informationen hat. Im Fall der Europäischen Union können unter Rechenschaftspflicht die Frage danach verstanden werden, ob EU-Akteure auf partizipative Input-Forderungen reagieren und für ihre Output-Entscheidungen verantwortlich gemacht werden können.<sup>54</sup>

In Bezug auf die Kohäsionspolitik bedeutet dieses Kriterium, dass kohäsionspolitisch relevante Themen innerhalb eines Forums diskutiert werden können sowie die verantwortlichen Akteure für ihr Handeln sanktioniert werden können.

---

<sup>51</sup> Vgl. Schmidt (2019): „Is There a Deficit of Throughput Legitimacy in the Eu?“, 12.

<sup>52</sup> Ebd.

<sup>53</sup> Vgl. Bovens, Schillemans, und Hart (2008): „Does Public Accountability Work? An Assessment Tool“, 227.

<sup>54</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“, 6.

### **Transparenz**

Unter Transparenz wird im Allgemeinen verstanden, dass die Bürger Zugang zu Informationen über Prozesse haben und dass die Entscheidungen sowie die Entscheidungsprozesse in den formellen EU-Institutionen öffentlich sind.<sup>55</sup>

Mit Transparenz wird sichergestellt, dass die Öffentlichkeit überprüfen kann, ob politische Akteure ihr Wort halten. Nur so können ihre Taten gemessen werden und die Akteure letztendlich für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen werden. Die Transparenz kann deshalb auch als Voraussetzung für die Rechenschaftspflicht angesehen werden.<sup>56</sup>

Die Transparenz im Rahmen der Kohäsionspolitik kann daran gemessen werden, ob die Unionsbürger Zugang zu allen kohäsionspolitisch relevanten Informationen haben.

### **Inklusivität und Offenheit für die Interessenvermittlung**

Auch die Inklusivität und Offenheit der EU-Governance-Prozesse und der EU-Institutionen für die Öffentlichkeit können als Kriterien für die Throughput-Legitimität genannt werden.<sup>57</sup>

Offenheit beschreibt dabei das Ausmaß der Möglichkeiten für nichtstaatliche Organisationen oder Unionsbürger, sich an EU-Konsultationen und zu beteiligen.<sup>58</sup>

Inklusivität bedeutet, dass die Entscheidungsträger für diese Beteiligung offen sind. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit sollte zudem eine ausgewogene Vertretung gewährleisten. Ein Anhaltspunkt für dieses Kriterium kann also die Breite der nichtstaatlichen Organisationen und Einzelpersonen sein, die an EU-Konsultationen sowie an den öffentlichen und privaten Interessengruppen beteiligt sind.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Ebd.

<sup>56</sup> Vgl. Schmidt und Wood (2019): „Conceptualizing Throughput Legitimacy: Procedural Mechanisms of Accountability, Transparency, Inclusiveness and Openness in EU Governance“: 6.

<sup>57</sup> Vgl. Schmidt, European Commission, und Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2015): „The Eurozone’s Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?“, 25.

<sup>58</sup> Vgl. Schmidt und Wood (2019): „Conceptualizing Throughput Legitimacy: Procedural Mechanisms of Accountability, Transparency, Inclusiveness and Openness in EU Governance“: 7.

<sup>59</sup> Ebd.

In diesem Bereich kann es zu Überschneidungen zwischen Input-Legitimität und Throughput-Legitimität kommen.

Inklusivität und Offenheit im Sinne der Throughput-Legitimität beziehen sich jedoch auf die Zugänglichkeit für Gruppen und können daran gemessen werden, ob Interessengruppen bei der politischen Entscheidungsfindung angemessen und fair vertreten sind.<sup>60</sup>

Hinsichtlich der Kohäsionspolitik bedeuten diese Kriterien, dass nichtstaatliche Akteure in einem ausgewogenen Verhältnis Zugang zu Partizipationsmöglichkeiten erhalten.

Inklusivität und Offenheit im Sinne der Input-Legitimität hingegen beziehen sich hingegen darauf, ob Interessengruppen ihre politischen Inhalte durch Partizipationsmöglichkeiten in angemessener und geeigneter Weise einbringen können und diese auch Beachtung finden.<sup>61</sup>

### **2.2.3 Input-Legitimation**

Input-Legitimität beschreibt, inwiefern politische Entscheidungen den Willen des Volkes widerspiegeln („Herrschaft durch das Volk“).<sup>62</sup> Sie basiert auf demokratischen Wahlen, erfordert darüber hinaus aber weitere Partizipationsmöglichkeiten sowie die Offenheit der politischen Institutionen für Input aus der europäischen Bevölkerung.<sup>63</sup> Die Input-Legitimität bezieht sich demnach auf die partizipative Qualität des Prozesses, der zu Gesetzen und Regeln führt.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Vgl. Schmidt (2019): „Is There a Deficit of Throughput Legitimacy in the Eu?“ 21.

<sup>61</sup> Ebd.

<sup>62</sup> Vgl. Scharpf (1999): „Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?“: 16.

<sup>63</sup> Vgl. Abels (2019): „Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union“: 5.

<sup>64</sup> Vgl. Papadopoulou (2018): „‘All Good Things Come in Threes’: From a Double to a Triple Democratic Legitimacy of the European Union“: 70.

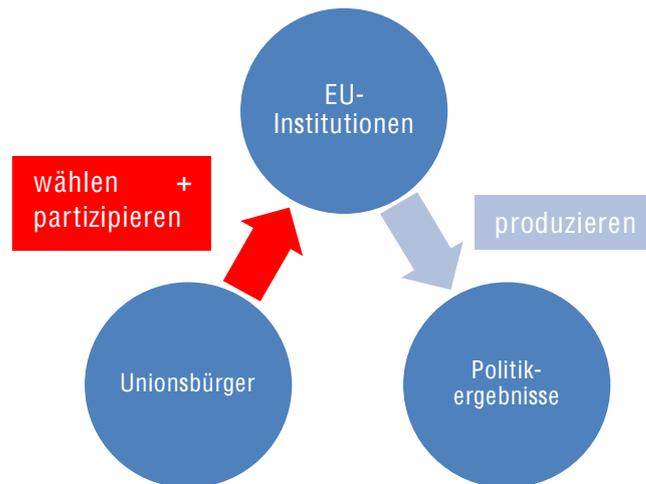


Abbildung 3: Input-Legitimation<sup>65</sup>

Bezüglich der Input-Legitimation stellt sich somit die Frage nach den Akteuren und ihren Partizipationsmöglichkeiten.<sup>66</sup>

### **Partizipationsmöglichkeiten**

Bürgerinnen und Bürger müssen ihre Forderungen auf institutionellem und freiwilligem Wege durch repräsentative Politik zum Ausdruck bringen können. Gleichzeitig sollte die Politik das Identitäts- und Gemeinschaftsgefühl der Bürgerinnen und Bürger stärken.<sup>67</sup> Input-Legitimität ist vorhanden, wenn die Verteilung der Ressourcen in Übereinstimmung mit Gerechtigkeit, Fairness und den Interessen der betroffenen Mehrheit erfolgt, da diese in freie und gleichberechtigte Beratungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden ist.<sup>68</sup>

Hinsichtlich der Kohäsionspolitik bedeutet das, dass sich nichtstaatliche Akteure durch Partizipationsmöglichkeiten in angemessener und geeigneter Weise in die Förderpolitik einbringen können.

---

<sup>65</sup> Eigene Darstellung.

<sup>66</sup> Vgl. Abels (2019): „Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union“: 5.

<sup>67</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“: 7.

<sup>68</sup> Vgl. Papadopoulou (2018): „‘All Good Things Come in Threes’: From a Double to a Triple Democratic Legitimacy of the European Union“.: 70.

### 2.3. Wechselbeziehungen zwischen den Legitimationsarten

Betrachtet man die Legitimationsarten vor dem Hintergrund des Mehrebenensystems der EU, so kann die Output-Legitimation auf der EU-Ebene angesiedelt werden, da die Ergebnisse europäischer Politik von EU-Institutionen produziert oder angestoßen werden.

Die Input-Legitimation erfolgt hingegen auf der nationalen Ebene. Unionsbürger wählen in ihren jeweiligen Mitgliedstaaten das Europäische Parlament. Darüber hinaus können sie Partizipationsmöglichkeiten wahrnehmen. Ihre Entscheidungen werden dabei vom europäischen Output beeinflusst.

In diesem Spannungsverhältnis wird die Throughput-Legitimität als eine Art Pufferzone erachtet. Indem sie die Vertrauenswürdigkeit der Governance-Prozesse durch Transparenz und Rechenschaftspflicht sicherstellt, dient sie als eine Rückversicherung der europäischen Legitimität für die Unionsbürger.<sup>69</sup>

Mithilfe der Throughput-Legitimität versucht die Europäische Union einerseits, das Problem der fehlenden Input-Legitimität abzuschwächen und andererseits, durch effektive Prozesse die Output-Legitimität zu stärken.<sup>70</sup>

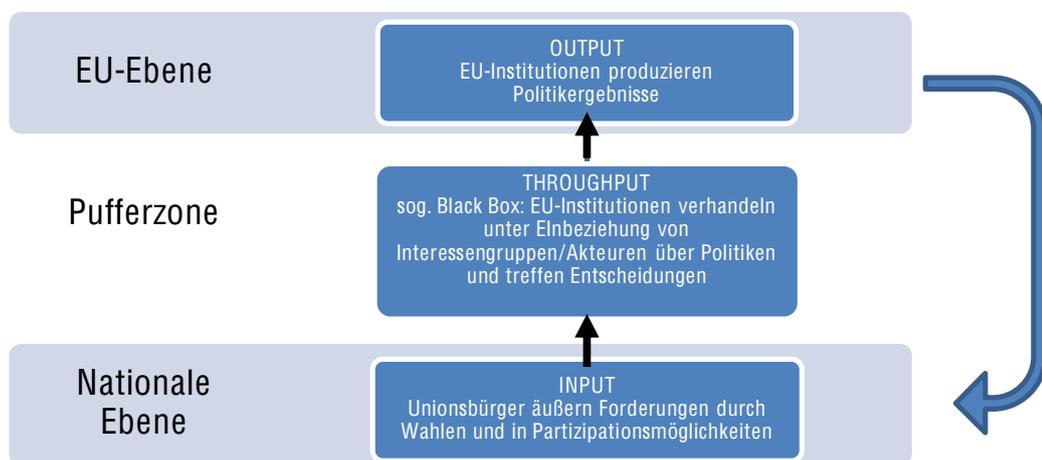


Abbildung 4: Wechselbeziehungen zwischen den Legitimationsarten<sup>71</sup>

Alle drei Legitimationsarten stehen in Wechselbeziehungen zueinander.

---

<sup>69</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“: 3–4.

<sup>70</sup> Ebd., 3.

<sup>71</sup> Eigene Darstellung.

Output-Legitimität und Input-Legitimität verhalten sich komplementär zu einander. Forschungsergebnisse zeigen auf, dass Maßnahmen, die der Erhöhung der Input-Legitimität der Europäischen Union dienen, gleichzeitig auch das Potenzial haben, die Output-Legitimität der Europäischen Union zu steigern.<sup>72</sup>

Beide Legitimationsarten lassen zudem gegenseitige Kompromisse zu.<sup>73</sup> So können gute politische Ergebnisse einen Mangel an Bürgerbeteiligung ausgleichen. Schlechte Politikergebnisse wiederum fallen kaum ins Gewicht, wenn die Bürger in die Entscheidungen miteinbezogen wurden.<sup>74</sup>

Die Throughput-Legitimität kann die Output- und Input-Legitimität unterstützen und verstärken. Sie ist allerdings nicht in der Lage, ein Defizit einer anderen Legitimationsart auszugleichen. Ein Verstoß gegen die Transparenz oder Rechenschaftspflicht führt jedoch zum Vertrauensverlust und hat weitreichende negative Folgen – nicht nur auf die Throughput-Legitimität, sondern auch auf die Output- und Input-Legitimität.<sup>75</sup>

Die Legitimationsarten können sich allerdings auch gegenseitig beeinträchtigen. So kann eine ausgeweitete Throughput-Legitimation nachteilig für die Output-Legitimation sein, weil sich europäische Entscheidungsträger aus Sorge vor nationalen Reaktionen nur eingeschränkt auf Kompromisse einlassen können und wirksame Nebenabsprachen verhindert werden.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“: 3; Vgl. Papadopoulou (2018): „‘All Good Things Come in Threes’: From a Double to a Triple Democratic Legitimacy of the European Union“: 74.

<sup>73</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“: 3.

<sup>74</sup> Vgl. Schmidt (2019): „Politicization in the EU: Between National Politics and EU Political Dynamics“: 2.

<sup>75</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“: 3.

<sup>76</sup> Vgl. Schmidt (2019): „Is There a Deficit of Throughput Legitimacy in the Eu?“ 19.

### **3. Das Legitimationsdefizit der Europäischen Union**

In diesem Kapitel werden die Ursachen des Legitimationsdefizit der Europäischen Union herausgearbeitet.

Dafür wird zunächst die Besonderheit der Europäischen Union als System ‚sui generis‘ dargestellt. Anschließend werden die Legitimationsdefizite hinsichtlich der Output-, Throughput- und Input-Legitimität eruiert. Abschließend werden die Folgen des Legitimationsdefizits erläutert.

#### **3.1. Die Europäischen Union als ein politisches System ‚sui generis‘**

Das Legitimationsdefizit der EU kann auf mehrere Ursachen zurückgeführt werden. Ein grundsätzliches Problem stellt das politische System ‚sui generis‘ der Europäischen Union dar.

Als supranationaler Herrschaftsverbund weist die EU zwar Merkmale eines Staates auf und ist folglich auch den demokratischen Legitimationsanforderungen eines Staates unterworfen. Zugleich ist sie jedoch kein Staat und kann diesen Anforderungen folglich nicht immer genügen.<sup>77</sup> Im supranationalen Kontext der Europäischen Union ist außerdem zu beachten, dass die EU zuerst eine Union der Staaten ist. Es ist folglich nicht nur entscheidend, wie die Unionsbürger die EU legitimieren, sondern auch, inwiefern die Mitgliedstaaten die Union legitimieren.<sup>78</sup>

Im nationalen Kontext kommt hinzu, dass in einigen Mitgliedstaaten z.B. in den föderalen und regionalisierten Staaten wie Deutschland eine zusätzliche, regionale Ebene existiert. Damit existieren gleich mehrere Legitimationskanäle: der supranationale, der nationale und ggf. der regionale Legitimationskanal.

Im Mehrebenensystem ist die Legitimationsfrage folglich komplexer als in den nationalen Kontexten der Mitgliedstaaten.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Vgl. Abels (2019): „Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union“: 5.

<sup>78</sup> Ebd., 3.

<sup>79</sup> Vgl. Abels (2019): „Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union“: 8.

### **3.1.1. Ursachen des Mangels an Output-Legitimität**

Hinsichtlich des Kriteriums der Effizienz und Effektivität bei Aufgabenbewältigung ist problematisch, dass die europäische Politik nur zu einem geringen Teil direkte Wirkung hat. Sie ist auf die Umsetzung durch nationale Behörden angewiesen. Aufgrund der langen Steuerungsketten innerhalb der EU kommt es dabei zu Effektivitätsverlusten, die die Ergebnisse der europäischen Politik teilweise stark abschwächen.<sup>80</sup> Infolgedessen hat die Europäische Union Probleme, effektive und effiziente Politikergebnisse zu produzieren.

Weiterhin stellt die Sichtbarkeit von Politikergebnissen eine Voraussetzung für die Output-Legitimität dar. Bürger können die Politik über ihre Ergebnisse nur legitimieren, wenn sie diese Ergebnisse auch wahrnehmen. In der Europäischen Union stellt diese Sichtbarkeit eine große Herausforderung dar. Auf die Frage, ob sie schon einmal von einem von der EU kofinanzierten Projekt zur Verbesserung ihrer Heimatregion gehört haben, antworteten im Jahr 2021 lediglich 20 % der deutschen Befragten mit ‚Ja‘.<sup>81</sup>

Hinzu kommt, dass die Politikergebnisse für die Output-Legitimation nicht nur technisch effektiv und effizient sein sollten, sondern auch mit den Werten der Bürger übereinstimmen sollten. Das ist einerseits problematisch, weil die EU wenig Partizipationsmöglichkeiten für Unionsbürger vorsieht und die Entscheidungen dementsprechend nicht zwangsläufig den Willen und die Werte der Bürger widerspiegeln.

Ein Problem bezüglich der öffentlichen Wahrnehmung und Sichtbarkeit der Output-Ergebnisse ist aber auch die Darstellung dieser Ergebnisse in den nationalen Medien. Hierzu führt Vivien Schmidt an, dass positive europäische Politikergebnisse im nationalen Kontext häufig dazu genutzt werden, die Erfolge für sich selbst zu beanspruchen und die Zustimmung der Ergebnisse selbst zu nutzen. Werden aber

---

<sup>80</sup> Ebd., 12.

<sup>81</sup> Vgl. Europäische Kommission und Generaldirektion Kommunikation (2021): „Flash-Eurobarometer 497: Citizens’ awareness and perception of EU regional policy“: 9.

von der Öffentlichkeit negativ wahrgenommene Politikergebnisse produziert, wird die Schuld auf die Europäische Union geschoben.<sup>82</sup>

Hinsichtlich der Output-Legitimität ist auch die häufig geltende Einstimmigkeitsregel zumindest umstritten. Zwar stellt sie einerseits sicher, dass die Autonomie und die Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten respektiert werden. Andererseits verhindert sie jedoch zahlreiche Politikergebnisse, die für eine Mehrheit der europäischen Mitgliedstaaten von Vorteil wäre, und erschwert und verlangsamt grundsätzlich das Zustandebringen von Politikergebnissen.<sup>83</sup>

### **3.1.2. Ursachen des Mangels an Throughput-Legitimität**

Die Throughput-Legitimität wird durch die komplexe Mehrebenenstruktur und Entscheidungsfindung in der EU beeinträchtigt.<sup>84</sup>

Hinsichtlich der Effizienz der Throughput-Prozesse kann auch hier die Einstimmigkeitsregel als problematisch angesehen werden. Die Möglichkeit jedes Mitgliedstaats, ein Veto einzulegen, führt zu Verzögerungen sowie zum Stillstand von Verhandlungen und hat damit große Auswirkungen auf die Effizienz des Entscheidungsfindungsprozesses. Diese Problematik zeigte sich eindrücklich mit der Verdopplung der Ratsmitglieder durch die EU-Erweiterungsrunden in den Jahren 2004 und 2007. Auch der Anstieg an bilateralen oder internationalen Vereinbarungen außerhalb der Verträge ist ein Indiz dafür, dass die Entscheidungsfindung innerhalb der Union häufig ineffizient verläuft und die Mitgliedstaaten daher auf andere Mittel und Wege außerhalb der EU-Governance-Prozesse zurückgreifen müssen, um Politikergebnisse zu produzieren.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“: 11.

<sup>83</sup> Ebd., 16.

<sup>84</sup> Vgl. Abels (2019): „Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union“: 7.

<sup>85</sup> Vgl. Schmidt (2019): „Is There a Deficit of Throughput Legitimacy in the Eu?“: 13–14.

Die Gemeinschaftsmethode in der europäischen Gesetzgebung generell kann ebenfalls die Effizienz der Entscheidungsprozesse innerhalb der EU mindern. Das Gesetzgebungsverfahren erfordert in der Regel eine Initiative der Kommission, eine mindestens qualifizierte Mehrheit der nationalen Regierungen im Rat und eine absolute Mehrheit im Europäischen Parlament. Durch diese zahlreichen Vetooptionen im Gesetzgebungsprozess werden europäische Gesetze nur langsam verabschiedet.<sup>86</sup>

Hinsichtlich der Rechenschaftspflicht ist problematisch, dass es im Mehrebenensystem der Europäischen Union eine starke Gewaltenschränkung gibt. Während die Judikative der Europäischen Union mit dem Europäischen Gerichtshof klar geregelt ist, ist eine Trennung der Legislative und Exekutive im Europäischen Mehrebenensystem komplex. So hat die Kommission beispielsweise exekutive Aufgaben, die sie aber bei der Implementation von EU-Recht nur mit Hilfe der nationalen Regierungen umsetzen kann. Gleichzeitig hat sie aber mit dem Initiativmonopol für Gesetze auch Aufgaben der Legislative.<sup>87</sup>

Schließlich ist es hinsichtlich der Rechenschaftspflicht für die EU-Akteure ebenfalls erforderlich, vor der europäischen Öffentlichkeit Rechenschaft abzulegen. Hier können die Medien als eine Art ‚Rechenschaftsforum‘ dienen. Es kann beobachtet werden, dass das bei spezifischen Themen teilweise funktioniert, wenn beispielsweise einzelne Entscheidungen mit europaweiten Auswirkungen in den Medien diskutiert und begründet werden.<sup>88</sup> Bei allgemeineren Themen funktioniert dieser Mechanismus jedoch kaum, da es an einer europäischen Öffentlichkeit mit europäischen Medien mangelt. In den nationalen Medien werden derartige Entscheidungen dann häufig im nationalen Kontext diskutiert.<sup>89</sup>

In Bezug auf die Transparenz kann festgestellt werden, dass der europäische Willensbildungsprozess intransparent und für Unionsbürger nur schwer

---

<sup>86</sup> Vgl. Scharpf (2015): „Das Dilemma der supranationalen Demokratie in Europa“: 17.

<sup>87</sup> Vgl. Lauth (2016): „Gewaltenteilung und Accountability: Konzeptionelle Grundlagen zur Kontrollfunktion der Gewaltenteilung in Mehrebenensystemen“: 28.

<sup>88</sup> Vgl. Schmidt (2019) „Is there a Deficit of Throughput Legitimacy in the Eu?\": 17.

<sup>89</sup> Vgl. Schmidt (2019): „Is There a Deficit of Throughput Legitimacy in the Eu?\": 17.

nachvollziehbar ist.<sup>90</sup> Ein Problem besteht darin, dass die Öffentlichkeit häufig zwar Zugang zu Informationen hat, die Bürger aufgrund der Menge und der Komplexität der zur Verfügung gestellten Informationen aber teilweise nicht in der Lage sind, diese Informationen zu verstehen und zu bewerten. Der alleinige Zugang zu Informationen gewährleistet also nicht, dass die Bürger Einblicke in und Kenntnisse über die Prozesse innerhalb der EU erhalten.<sup>91</sup>

Hinsichtlich der Inklusivität und Offenheit für die Interessenvermittlung sind vor allem der ungleiche Zugang für Interessengruppen, das Macht- und Einflussgefälle bzgl. der Interessengruppen sowie Korruption im Zusammenhang mit Gefälligkeiten problematisch.<sup>92</sup> Für die Einflussnahme nicht demokratisch legitimer Interessengruppen existieren kaum Regelungen und nur wenige Kontrollmechanismen.<sup>93</sup>

### **3.1.3. Ursachen des Mangels an Input-Legitimität**

Während das Defizit der EU hinsichtlich der Output-Legitimität zumindest umstritten ist, herrscht bezüglich des Defizits der Input-Legitimität Einigkeit.<sup>94</sup>

Als zentrale Ursache des Legitimationsdefizits der EU im Kontext der Input-Legitimität gilt, dass der Europäischen Union grundlegende Voraussetzungen für eine Demokratie fehlen.

Die Input-Legitimität wird häufig auf den beiden Pfeilern des Konsenses und der Partizipation gestützt.<sup>95</sup> Im europäischen Kontext, in dem die Distanz zwischen

---

<sup>90</sup> Vgl. Abels (2019): „Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union“: 12.

<sup>91</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“: 16.

<sup>92</sup> Vgl. Schmidt (2019): „Is There a Deficit of Throughput Legitimacy in the Eu?“: 22.

<sup>93</sup> Vgl. Abels (2019): „Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union“: 12.

<sup>94</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“: 12.

<sup>95</sup> Vgl. Scharpf (1999): „Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?“: 17.

Regierten und ihren Vertretern aber wesentlich größer ist als im nationalen Kontext, kann Partizipation nur in abgeschwächter Weise vollzogen werden.<sup>96</sup>

Unionsbürger können zwar durch die Wahlen des Europäischen Parlaments ihren Willen zum Ausdruck bringen. Das von ihnen gewählte Europäische Parlament verfügt aber nur über begrenzte Kompetenzen. Als einziges unmittelbar demokratisch legitimes Organ der EU erhielt es mit dem Vertrag von Lissabon zwar einen beachtlichen Kompetenzzuwachs, es verfügt jedoch weiterhin über kein formelles Gesetzesinitiativrecht und nur über minimale Kontrollrechte gegenüber dem Rat. Das einzige, unmittelbar demokratisch legitimierte Organ der Union bleibt dementsprechend ein vergleichsweise schwaches Organ im Institutionsgefüge der EU.<sup>97</sup>

Hinzukommt, dass die Einführung von Direktwahlen nicht wie erhofft zu einer Demokratisierung durch Parlamentarisierung geführt hat.<sup>98</sup> Denn europäische Wahlen werden weiterhin als nationale Nebenwahlen wahrgenommen. Hinweise dafür sind z.B. die vergleichsweise niedrige Wahlbeteiligung<sup>99</sup>, die Tatsache, dass auch der Wahlkampf zur Wahl des Europäischen Parlaments häufig von innenpolitischen, nicht europäischen Themen dominiert wird, und der Fakt, dass im Wahlkampf keine europäischen, sondern nationalen Parteien gegeneinander antreten.<sup>100</sup>

Weiterhin gilt es als Problem, dass die politischen Parteien auf europäischer Ebene nur wenig geschlossen sind, was dazu führt, dass sich in den europäischen

---

<sup>96</sup> Vgl. Scharpf (1999): „Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?": 17.

<sup>97</sup> Ebd., S.9.

<sup>98</sup> Vgl. Abels (2019): „Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union“: 5.

<sup>99</sup> Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/6818/umfrage/entwicklung-der-wahlbeteiligung-an-europawahlen-seit-1979/> {05.01.2022}: Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2019 lag in Deutschland bei 61,4%.  
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2274/umfrage/entwicklung-der-wahlbeteiligung-bei-bundestagswahlen-seit-1949/> {05.01.2021}: Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2021 in Deutschland lag bei 76,6%.

<sup>100</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“: 12; Vgl. Abels (2019): „Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union“: 5–6.

Fraktionen nationale Parteien mit unterschiedlichen Programmen zusammenfinden.

101

Das Fehlen einer gemeinsamen europäischen Sprache, europäischer Medien oder einer europäischen öffentlichen Meinung führt außerdem dazu, dass der Diskurs über europäische Themen in den einzelnen Mitgliedstaaten größtenteils in der nationalen Öffentlichkeit, in nationalen Medien und in der nationalen Sprache stattfindet. Es wird folglich eine nationale und keine europäische Meinung generiert.<sup>102</sup>

In Kapitel 3.1.1. und 3.1.2. wurde bereits dargestellt, dass sich die Einstimmigkeitsregel negativ auf Throughput- und Output-Legitimation auswirkt, weil Entscheidungsprozesse nur langsam verlaufen und Ergebnisse nur zustande kommen, wenn sie keine politischen oder wirtschaftlichen Interessen jedes Mitgliedstaats verletzen. Doch auch Konsens-Lösungen sind in der Europäischen Union problematisch. Nicht immer kann eine für alle nützliche Lösung gefunden werden, weshalb auf Mehrheitsentscheidungen zurückgegriffen werden muss.<sup>103</sup> Mehrheitsentscheidungen haben jedoch zur Folge, dass es Minderheiten gibt, die die gegen ihre Präferenz getroffene Entscheidung anerkennen und befolgen müssen. Das funktioniert nur, wenn die Minderheiten darauf vertrauen, dass die Mehrheit das Wohlergehen aller Unionsbürger im Sinn hat. Die Grundlage dieses Vertrauens bildet ein Gemeinsamkeitsglaube.<sup>104</sup> Letzterer basiert auf einer starken kollektiven Identität, die wiederum auf geschichtlichen, sprachlichen, kulturellen oder auch ethnischen Gemeinsamkeiten aufbaut. In der Europäischen Union, in der sich 27 Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen geschichtlichen, sprachlichen,

---

<sup>101</sup> Vgl. Schmidt (2013): „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“: 12.

<sup>102</sup> Ebd., 13.; Vgl. Sankowsky (2013): „Demokratische Legitimation der EU und des ESM: Steuerung und Koordinierung in der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.“ 29.

<sup>103</sup> Vgl. Scharpf (1999): „Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?“: 17.

<sup>104</sup> Ebd., 18.

kulturellen und auch ethischen Hintergründen zusammengeschlossen haben, ist eine solche belastbare kollektive Identität nach h. M. aber nicht vorhanden.<sup>105</sup>

### **3.2. Folgen des Legitimationsdefizits der Europäischen Union**

Es besteht Konsens, dass das Legitimationsdefizit existiert und die Legitimationsfrage für die EU existenziell ist. Nicht nur die Weiterentwicklung der Europäischen Union, sondern auch ihr Bestand wird in Frage gestellt.<sup>106</sup>

Die fehlende Input-Legitimation hat zur Folge, dass die europäische Politik nicht zwangsläufig den Willen der europäischen Wählerschaft widerspiegelt. Das führt schließlich zu Unzufriedenheit innerhalb der europäischen Bevölkerung hinsichtlich der Output-Legitimation, selbst wenn ein technischer Output der Europäischen Union eigentlich zugutekommt, da Politikergebnisse wie in 2.2.1. dargestellt mit den Werten der Bürger übereinstimmen müssen. Die defizitäre Throughput-Legitimation verstärkt diese Unzufriedenheit und Europaskepsis. Fehlende Verantwortlichkeiten und undurchsichtige Entscheidungsfindungen, in denen nicht demokratisch legitimierte Interessengruppen involviert sind, führen zu einem Misstrauen in der europäischen Bevölkerung.<sup>107</sup>

Der wachsende Europaskeptizismus hat zur Folge, dass der EU und ihren Kompetenzen immer weniger Akzeptanz entgegengebracht wird.<sup>108</sup> Diese Entwicklung ist nicht nur bei den Unionsbürgern, sondern auch bei den Mitgliedstaaten zu beobachten. Einzelne Mitgliedstaaten erkennen die Legitimität der EU teilweise nicht an. Dies stellt die EU vor neue Herausforderungen: Nicht nur ihre eigene Handlungsfähigkeit, sondern auch die Handlungsbefolgung der Mitgliedstaaten werden zum Problem.<sup>109</sup>

---

<sup>105</sup>Vgl. Scharpf (1999): „Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?": 18-19.; Vgl. Sankowsky (2013): „Demokratische Legitimation der EU und des ESM: Steuerung und Koordinierung in der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion": 29.

<sup>106</sup> Vgl. Abels (2019): „Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union“: 12.

<sup>107</sup> Vgl. Sankowsky (2013): „Demokratische Legitimation der EU und des ESM: Steuerung und Koordinierung in der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion": 34–35.

<sup>108</sup> Vgl. Kaeding, Pollak, und Schmidt (2020): „Europaskeptizismus und die Zukunft Europas. Ansichten aus den Hauptstädten“: 136–37.

<sup>109</sup> Vgl. Abels (2019): „Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union“: 13–14.

## 4. Die Ausgestaltung der Europäischen Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2021–2027

In diesem Kapitel sollen die Grundsätze der Kohäsionspolitik in der neuen Förderperiode 2021–2027 dargestellt und ihre Ausgestaltung in Baden-Württemberg herausgearbeitet werden.

### 4.1. Instrumente der Kohäsionspolitik

Mit Kohäsionspolitik wird die europäische Politik zur Verwirklichung des in Art. 174 AEUV festgehaltenen wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts bezeichnet.<sup>110</sup> Verwirklicht wird die Kohäsionspolitik mithilfe drei kohäsionspolitischer Fonds.

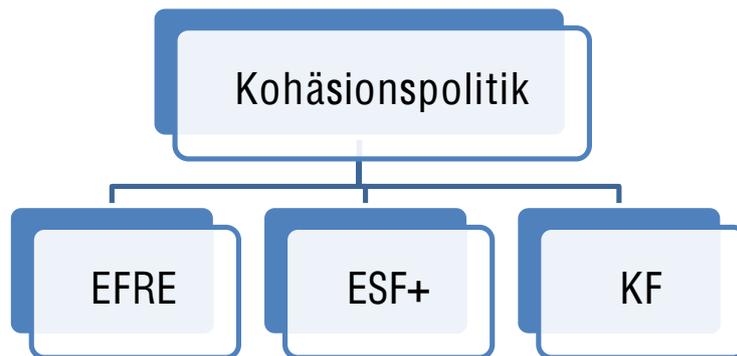


Abbildung 5: Instrumente der Kohäsionspolitik

Der Europäische Fond für regionale Entwicklung (EFRE) hat zum Ziel, die strukturellen Unterschiede innerhalb der Europäischen Union auszugleichen.<sup>111</sup> Der EFRE trägt außerdem zum Ziel der ‚Europäischen territorialen Zusammenarbeit‘ (ETZ oder auch INTERREG) bei.

---

<sup>110</sup> Vgl. Fenner (2017): „Ein neuer wettbewerbsorientierter Ansatz in den wirtschaftsfördernden Politiken der EU“: 260.

<sup>111</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1058 vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds“ Art. 2 Abs. 2.

Der Europäische Sozialfonds Plus (ESF+) hat zum Ziel, Beschäftigung zu erzeugen und Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken.<sup>112</sup>

Der Kohäsionsfonds (KF) dient der Verringerung wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheiten durch Investitionen in Umweltschutz sowie der Verkehrsinfrastruktur.<sup>113</sup>

Die Kohäsionspolitik zählt insbesondere aufgrund ihrer finanziellen Dimension zu den bedeutendsten Politikbereichen der EU. Im Förderzeitraum 2014–2020 waren für die Maßnahmen der Kohäsionspolitik etwa 352 Mrd. EUR im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) vorgesehen. Das entspricht etwa einem Drittel des gesamten Haushaltsvolumens.<sup>114</sup> In der kommenden Förderperiode 2021–2027 sind für die Kohäsionspolitik etwa 373 Mrd. EUR geplant.<sup>115</sup> Das entspricht nach Anpassungen rund 10 % weniger als im vergangenen Zeitraum.<sup>116</sup>

Diese Kürzung und Umschichtung der finanziellen Mittel begründet die KOM mit finanziellen Folgen des BREXIT sowie aktuellen Herausforderungen (z.B. Migration oder Sicherheit).<sup>117</sup>

Von den insgesamt 373 Mrd. EUR entfällt mit etwa 226 Mrd. EUR ein großer Teil auf den EFRE, wobei 9 Mrd. EUR auf INTERREG entfallen. Das Förderprogramm ESF+ erhält rund 99 Mrd. EUR. Der Kohäsionsfonds hat mit 48. Mrd. EUR das kleinste Fördervolumen der drei Fonds.<sup>118</sup>

---

<sup>112</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1057 vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1296/2013“ Art. 3.

<sup>113</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1058 vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds“ Art. 2 Abs. 3.

<sup>114</sup> Vgl. Fenner (2017): „Ein neuer wettbewerbsorientierter Ansatz in den wirtschaftsfördernden Politiken der EU“: 281.

<sup>115</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof (2019): „Zuweisung der kohäsionspolitischen Mittel für 2021–2027 an die Mitgliedstaaten“: 8.

<sup>116</sup> Ebd., 15.

<sup>117</sup> Vgl. Prognos AG (2018): „Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021“: 146.

<sup>118</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021): „Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung zum Einsatz der EU-Strukturfonds in Deutschland in der Förderperiode 2021–2027“ Folie 4. .

## ANTEIL DER FONDS AM FINANZIELLEN RAHMEN DER KOHÄSIONSPOLITIK

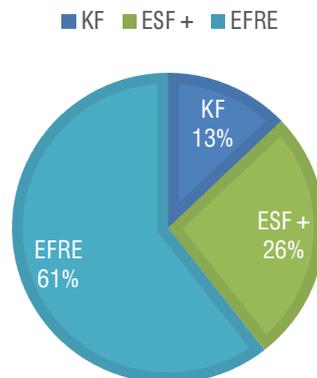


Abbildung 6: Anteil der Fonds am finanziellen Rahmen der Kohäsionspolitik.<sup>119</sup>

### 4.2. Rechtlicher Rahmen der Europäischen Kohäsionspolitik

Die Kohäsionspolitik ist im Primärrecht der Europäischen Union verankert und kann durch Sekundärrecht konkretisiert werden. Darüber hinaus wird für den siebenjährigen Zeitraum einer jeden Förderperiode ein Legislativpaket mit Verordnungen verabschiedet.

#### 4.2.1. Primärrechtliche Ziele der Kohäsionspolitik

Die Ziele der Kohäsionspolitik sind in Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt.

Der Art. 174 Abs. 1 Hs. 1 AEUV wird auch als strukturpolitische Generalklausel bezeichnet und enthält das in Art. 3 Abs. 3 Hs. 3 AEUV angesprochene Kohäsionsziel.<sup>120</sup> Demzufolge soll die Union den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Mitgliedstaaten fördern. Dieser Zusammenhalt soll schließlich dazu dienen, die harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die Kohäsionspolitik erfasst damit nur solche Probleme, die die Union als

---

<sup>119</sup> Eigene Darstellung.

<sup>120</sup> Vgl. Calliess/Ruffert/Puttler, 5. Aufl. (2016), AEUV Art. 174 Rn. 8, 9.

Ganzes betreffen, während etwa die Förderung einzelner mitgliedstaatlicher Volkswirtschaften kein Bestandteil ist.<sup>121</sup>

Artikel 174 Abs. 2 enthält das Konvergenzziel der Kohäsionspolitik. Unterschiede im Entwicklungsstand verschiedener Regionen und der Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete sollen verringert werden.<sup>122</sup> Damit gehört auch die Regionalpolitik zu den Aufgaben der Kohäsionspolitik. Letztere soll für die Konvergenz und somit die Annäherung der Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen in der Union gewährleisten.<sup>123</sup>

Artikel 174 Abs. 3 AEUV hebt bestimmte Regionen hervor, denen im Rahmen der Strukturpolitik besondere Aufmerksamkeit zukommen soll. Es werden beispielsweise die nördlichsten Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte sowie die Insel-, Grenz- und Bergregionen explizit genannt. Konkrete rechtliche Privilegierungen der genannten Gebiete gegenüber anderen Regionen lassen sich der Norm jedoch nicht entnehmen.<sup>124</sup>

Die sich aus den Zielvorgaben resultierenden konkreten Pflichten der EU und Mitgliedstaaten werden vor allem durch Art. 175 AEUV bestimmt, während die Art. 176 bis Art. 178 AEUV mit den Strukturfonds die bedeutendsten Finanzierungsinstrumente zur Durchführung der Kohäsionspolitik der EU beschreiben.<sup>125</sup>

#### **4.2.2. Das Legislativpaket der Kohäsionspolitik 2021–2027**

Das Legislativpaket zur Kohäsionspolitik 2021–2027 wurde am 25. Juni 2021 durch das Europäische Parlament und durch die Unterzeichnung der beiden gesetzgebenden Organe angenommen. Am 01. Juli ist das Legislativpaket schließlich in Kraft getreten, nachdem es am 30. Juni 2021 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht wurde.

---

<sup>121</sup> Vgl. Calliess/Ruffert/Puttler, 5. Aufl. (2016), AEUV Art. 174 Rn. 8,9.

<sup>122</sup> Vgl. Calliess/Ruffert/Puttler, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 174 Rn. 10.

<sup>123</sup> Vgl. Calliess/Ruffert/Puttler, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 174 Rn. 10.

<sup>124</sup> Vgl. Calliess/Ruffert/Puttler, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 174 Rn. 10.

<sup>125</sup> Vgl. Calliess/Ruffert/Puttler, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 175 Rn 1-5.

Das Legislativpaket enthält folgende Verordnungen:

- die Dachverordnung für Fonds mit geteilter Mittelverwaltung (CPR)<sup>126</sup>
- die Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds (EFRE/KF – VO)<sup>127</sup>
- die Verordnung über den Europäischen Sozialfonds+ (ESF+-VO)<sup>128</sup>
- die Interreg-Verordnung über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“.<sup>129</sup> (ETZ-VO)

Die neue Dachverordnung für Fonds mit geteilter Mittelverwaltung bietet einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die folgenden acht Fonds mit geteilter Mittelverwaltung:<sup>130</sup>

- den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung
- den Kohäsionsfonds
- den Europäischen Sozialfonds Plus
- den Europäischen Meeres-, Fischer- und Aquakulturfonds
- den Fonds für einen gerechten Übergang
- den Migrations- und Integrationsfonds
- den Fonds für Innere Sicherheit.

Die geteilte Mittelverwaltung und das Prinzip der Partnerschaft sind Grundsätze für alle sieben Fonds. Neben den bereits genannten Verordnungen ermächtigt Art. 178 AEUV das Parlament und den Rat außerdem dazu, Durchführungsverordnungen zu

---

<sup>126</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“.

<sup>127</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1058 vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds“.

<sup>128</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1057 vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1296/2013“.

<sup>129</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/59 vom 24. Juni 2021 über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handel unterstützte Ziel ‚Europäische territoriale Zusammenarbeit‘ (Interreg)“.

<sup>130</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“.

erlassen, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschaft- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen gefasst werden.<sup>131</sup>

### 4.3. Die Inhaltliche Ausrichtung der Kohäsionspolitik 2021–2027

Während es in der Förderperiode 2014–2020 elf thematische Ziele für die Kohäsionspolitik gab, konzentriert sich die Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2021–2027 auf fünf Politikziele (PZ):<sup>132</sup>

Thematische Ziele Förderperiode 2014–2020	Politische Ziele Förderperiode 2021–2027
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation;</li> <li>2. Verbesserung der Barrierefreiheit sowie der Nutzung von IKT;</li> <li>3. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU, des Agrarsektors (beim ELER) und des Fischerei- und Aquakultursektors (beim EMFF);</li> <li>4. Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft;</li> <li>5. Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements;</li> <li>6. Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz;</li> <li>7. Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen;</li> <li>8. Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte;</li> <li>9. Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung;</li> <li>10. Investition in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen;</li> <li>11. Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung.</li> </ol>	<p>Politikziel 1: ein wettbewerbsfähigeres und intelligenteres Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels und der regionalen IKT-Konnektivität;</p> <p>Politikziel 2: ein grünerer, CO<sub>2</sub>-armer Übergang zu einer CO<sub>2</sub> neutralen Wirtschaft und einem widerstandsfähigen Europa durch die Förderung von sauberen Energien und einer fairen Energiewende, von grünen und blauen Investitionen, der Kreislaufwirtschaft, des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und des Risikomanagements sowie der nachhaltigen städtischen Mobilität;</p> <p>Politikziel 3: ein stärker vernetztes Europa durch die Steigerung von Mobilität;</p> <p>Politikziel 4: ein sozialeres und inklusiveres Europa durch die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte;</p> <p>Politikziel 5: ein bürgernäheres Europa durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung aller Arten von Gebieten und lokalen Initiativen.</p>

*Tabelle 1: Ziele der Förderperiode 2014–2020 und 2021–2027 im Vergleich*

<sup>131</sup> Vgl. Niedobitek (2019): „Europarecht: Grundlagen und Politiken der Union“: 1354.

<sup>132</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“ Art. 5; Vgl. Europäische Kommission (2013): „Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds“ Art. 2.

Die thematische Konzentration erfolgt auf nationaler Ebene, wobei die Gewichtung der Ziele in Abhängigkeit des Bruttonationaleinkommens der Mitgliedstaaten vorgenommen wird. So müssen Mitgliedstaaten mit einem BNE über 100 %, wie Deutschland, im EFRE für die Politikziele 1 und 2 mindestens 85% der Mittel verwenden.<sup>133</sup>

Weiterhin folgt die Kohäsionspolitik der neuen Förderperiode hinsichtlich der Neuerungen dem Motto ‚Ein weiterer Schritt in Richtung Flexibilität und Vereinfachung‘.<sup>134</sup>

#### 4.4. Programmierung der Kohäsionspolitik

Die Festlegung der Kohäsionspolitik erfolgt durch das Zusammenspiel zwischen europäischer, nationaler und ggf. regionaler Ebene und kann vereinfacht in vier Phasen aufgeteilt werden.

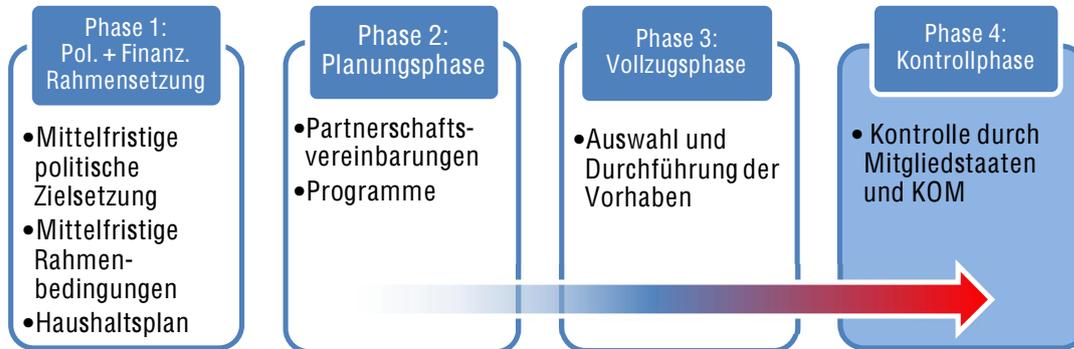


Abbildung 7: Vier Phasen der Kohäsionspolitik<sup>135</sup>

##### Phase 1: Politische und finanzielle Rahmensetzung

In Phase 1 werden die politischen und finanziellen Rahmenbedingungen gesetzt. Diese müssen sich im ersten Moment nicht zwingend auf die Kohäsionspolitik beziehen, haben am Ende aber einen entscheidenden Einfluss auf die Ausrichtung

---

<sup>133</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1058 vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds“ Art. 4 Abs. 6.

<sup>134</sup> Vgl. Europäische Kommission (2018): „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“.

<sup>135</sup> Eigene Darstellung.

der Kohäsionspolitik. Als ein Beispiel kann hier die ‚Europa-2020-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum‘ genannt werden, auf die die Förderperiode 2014–2020 ausgerichtet war.<sup>136</sup>

In dieser Phase erfolgt auch die Installation des Mehrjährigen Finanzrahmens. Schließlich werden das Budget, die Regeln und die Umsetzung der Kohäsionspolitik gemeinsam vom Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament auf Grundlage eines Vorschlags der Kommission festgelegt.

### **Phase 2: Planungsphase**

Nachdem die KOM ihre Entwürfe für die Verordnungen veröffentlicht hat, beginnt die Planungsphase. Sie ist das gestaltende Element innerhalb der Kohäsionspolitik.<sup>137</sup> Wichtige Komponente dieser Phase ist der Grundsatz der Partnerschaft. Hierbei hat jeder Mitgliedstaat umfassende Partnerschaften zu organisieren. Diese Partnerschaft muss zwingend regionale, lokale, städtische und andere Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartner, Akteure aus der Zivilgesellschaft sowie gegebenenfalls Forschungseinrichtungen und Hochschulen umfassen.<sup>138</sup>

Gemeinsam mit den Partnern wird dann eine Partnerschaftsvereinbarung (PV) ausgearbeitet. Diese ist ein strategisches Dokument und kann auch als nationale Dachstrategie bezeichnet werden. Sie dient als Orientierung für die Verhandlungen zwischen KOM und den jeweiligen Mitgliedstaaten über die Gestaltung der Programme.<sup>139</sup> Die ausgearbeitete Partnerschaftsvereinbarung wird der KOM zur Genehmigung vorgelegt. Die Ausarbeitung und Einreichung, der Inhalt sowie die Genehmigung und die Änderung der Partnerschaftsvereinbarungen sind in den Artikeln 10 – 14 der CPR geregelt.

Außerdem werden die für die Förderperiode vorgesehenen Programme partnerschaftlich erarbeitet und der Kommission spätestens drei Monate nach

---

<sup>136</sup> Vgl. Niedobitek (2019): „Europarecht: Grundlagen und Politiken der Union“: 1365.

<sup>137</sup> Ebd., 1370.

<sup>138</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“ Art. 8.

<sup>139</sup> Ebd., 4.

Einreichung der Partnerschaftsvereinbarung zur Genehmigung übermittelt.<sup>140</sup> Ein Programm enthält unter anderem eine Zusammenfassung der zentralen Herausforderungen in der Förderperiode, eine Begründung für die ausgewählten politischen Ziele sowie Angaben zu den geplanten Maßnahmentypen.<sup>141</sup>

### **Phase 3: Vollzugsphase**

In Phase 3 werden die Programme von den nationalen und regionalen Verwaltungen in den Mitgliedstaaten umgesetzt. Federführend sind dabei die jeweiligen Verwaltungsbehörden tätig. Sie verwalten die Programme und wählen die einzelnen Förderprojekte aus. Die Kommission stellt dafür die finanziellen Mittel bereit und überwacht gemeinsam mit den Ländern die Umsetzung der Programme.<sup>142</sup>

Auch in dieser Phase spielt der Grundsatz der Partnerschaft eine zentrale Rolle. Gemäß Art. 8 (2) CPR sind die Partner nicht nur in die Vorbereitung, sondern auch in die Durchführung und Evaluierung der Programme einzubinden. Dies wird z.B. durch die Einrichtung eines Begleitausschusses erreicht, der die Durchführung der Programme begleitet und die Fortschritte beim Erreichen der Ziele des Programms überprüft.<sup>143</sup>

### **Phase 4: Kontrollphase**

Phase 4 stellt die Kontrollphase dar. Die Aufsicht über die Durchführung der Kohäsionspolitik erfolgt über eine Verbandsaufsicht. Zwar liegt die Aufsicht über die Verwendung der finanziellen Mittel bei den nationalen Stellen., die Europäische Kommission muss aber gem. ihrer Haushaltsverantwortung nach Art. 317 AEUV kontrollieren, ob in den Mitgliedstaaten geeignete Kontrollmechanismen existieren. Sie kontrolliert daher einerseits die Richtigkeit der Zahlungsanträge, beaufsichtigt andererseits aber auch die nationalen Kontrollen, die die Mitgliedstaaten gegenüber

---

<sup>140</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“ Art. 21.

<sup>141</sup> Ebd. Art. 22 Abs. 3.

<sup>142</sup> Vgl. Niedobitek (2019): „Europarecht: Grundlagen und Politiken der Union“: 1371.

<sup>143</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“ Art. 38.

den Förderbegünstigten durchführen.<sup>144</sup> In Art. 70 CPR sind die Befugnisse und Zuständigkeiten der KOM hinsichtlich der Prüfungen geregelt. So verfügt die Kommission beispielsweise die Möglichkeit von Vor-Ort-Prüfungen der Programmbehörde.

Es muss hier festgehalten werden, dass die Kohäsionspolitik mehr auf strukturelle Vorsorgekontrolle statt auf nachträgliche Kontrollen setzt. Die Kontrollphase beginnt daher nicht erst nach Abschluss der Vollzugsphase. Vielmehr begleitet sie bereits die Planungs- und Vollzugsphase, z.B. in Form von Ex-ante-Konditionalitäten.

---

<sup>144</sup> Vgl. Niedobitek (2019): „Europarecht: Grundlagen und Politiken der Union“: 1371.

## **4.5. Ausgestaltung der Kohäsionspolitik in Baden-Württemberg**

Deutschland erhält in der neuen Förderperiode für die Umsetzung der Kohäsionspolitik 18,455 Mrd. Euro. Etwa 6,5 Mrd. Euro sind dabei für den ESF+ vorgesehen, während etwa 11 Mrd. Euro an den EFRE gehen.<sup>145</sup> Deutschland erhält keine Mittel aus dem Kohäsionsfonds, da diese den Regionen vorbehalten sind, deren BIP pro Kopf weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt, um wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten innerhalb der Europäischen Union auszugleichen.

### **4.5.1. Der EFRE 2021–2027 in Baden-Württemberg**

Mit dem EFRE werden zwei Hauptziele verfolgt:<sup>146</sup>

- Investitionen für Wachstum und Arbeitsplätze
- Europäische territoriale Zusammenarbeit (Interreg)

In Baden-Württemberg wird der Fokus des EFRE auf Forschung, Entwicklung und Innovation sowie auf der Umsetzung grüner Themen liegen. Damit kann das Land an das Operationelle Programm 2014–2020 anknüpfen, das den Titel ‚Innovation und Energiewende‘ trägt.<sup>147</sup>

### **Rechtlicher Rahmen**

Artikel 176 AEUV bestimmt die Aufgabe des EFRE. Letzterer soll demnach zum Ausgleich der bedeutendsten regionalen Ungleichgewichte in der Europäischen Union beitragen, in dem er sich an der Entwicklung und strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete sowie an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung beteiligt.

---

<sup>145</sup> Vgl. Europäische Kommission: „Breakdown of Cohesion Policy allocations per Member State“. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/1\\_table\\_breakdown\\_of\\_cohesion\\_policy\\_current\\_prices.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/1_table_breakdown_of_cohesion_policy_current_prices.pdf). {02.01.2022}

<sup>146</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“ Art. 5 Abs. 2.

<sup>147</sup> Vgl. Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz BW: Die neue Förderperiode <https://2021-27.efre-bw.de/die-neue-foerderperiode/> {05.01.2022}

Diese allgemeine Aufgabenzuweisung wird gem. Art. 177 und 178 AEUV durch Sekundärrecht beschlossen. Dieses hat insbesondere die Einzelheiten der Ausgestaltung und der Finanzierung des EFRE zu bestimmen.<sup>148</sup> Umgesetzt wurde diese Konkretisierung mit der EFRE-VO.

### **Finanzieller Rahmen**

Der Verteilungsmechanismus beim EFRE orientiert sich grundsätzlich am Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Regionen. Regionen können gemäß Art. 108 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2021/1060 in drei Regionenkategorien eingestuft werden:

- a) stärker entwickelte Regionen:  
Regionen, deren Pro-Kopf-BIP mehr als 100% des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der EU-27 beträgt,
  
- b) Übergangsregionen:  
Regionen, deren Pro-Kopf-BIP zwischen 75% und 100% des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der EU-27 liegt,
  
- c) weniger entwickelte Regionen:  
Regionen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der EU-27 beträgt.

Neben dem Pro-Kopf-BIP der Regionen werden im Zuweisungsverfahren noch weitere Kriterien herangezogen, die politische Prioritäten widerspiegeln, aber weniger ins Gewicht fallen. Im Förderzeitraum 2021–2027 zählen zu diesen Kriterien beispielsweise Migrationsströme und Treibhausgasemissionen. Diese Methodik der Mittelzuweisung wird seit der Förderperiode 2000–2006 verwendet und wird als ‚Berliner Methode‘ bezeichnet.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Vgl. Niedobitek (2019): „Europarecht: Grundlagen und Politiken der Union“: 1374.

<sup>149</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof (2019): „Zuweisung der kohäsionspolitischen Mittel für 2021–2027 an die Mitgliedstaaten“: 12.

Baden-Württemberg erhält für den EFRE rund 279 Millionen EUR.<sup>150</sup>

### **Programmierung und Umsetzung**

Das Operationelle Programm des EFRE Baden-Württemberg wurde auf Grundlage der Vorschläge der Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) vom 02.05.2018 und der Dachverordnung sowie EFRE-Verordnung vom 29.05.2018 erstellt.<sup>151</sup>

Als Verwaltungsbehörde für den EFRE wurde das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz ernannt. Dieses hat das Programm dem Grundsatz der Partnerschaft folgend gemeinsam mit den beteiligten Ressorts, dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau, dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft sowie dem Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz sowie unter Einbindung von Partnern entwickelt.<sup>152</sup>

Der Erstellung des EFRE Programms ging außerdem ein Konsultationsverfahren voraus. So wurden in den Zeiträumen vom 14.11.2018 bis 14.12.2018 und 19.10.–20.10.2020 Fachkonsultationen durchgeführt. Am 26.02.2019 und 03.11.2020 wurden große Konsultationen durchgeführt.<sup>153</sup> Die Konsultationen hatten zum Ziel, über den Stand der Programmplanung zu informieren sowie die Reflexionen der Partner einzuholen, um ein konsensuales EFRE-Programm zu erarbeiten, das von den baden-württembergischen Interessengruppen mitgetragen wird.<sup>154</sup> Das Konsultationsverfahren wird offen beworben und stellt eine Partizipationsmöglichkeit für Akteure aus der Politik, Wirtschaft oder auch

---

<sup>150</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021): „Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung zum Einsatz der EU-Strukturfonds in Deutschland in der Förderperiode 2021-2027“ Folie 7.

<sup>151</sup> Vgl. Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2021): „EFRE Programm 2021-2027- Entwurf Stand 23.10.2021“: 4.

<sup>152</sup> Vgl. Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz BW: Operationelles Programm <https://2021-27.efre-bw.de/operationelles-programm/> {05.01.2022}

<sup>153</sup> Vgl. Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz BW: Die neue Förderperiode <https://2021-27.efre-bw.de/die-neue-foerderperiode/> {05.01.2022}

<sup>154</sup> Vgl. Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2020): „Konzeption des EFRE-Programms Baden-Württemberg 2021-2027 - Ergebnisdokumentation Gemeinsame Konsultation am 03.11.2020“ Folie 4.

Zivilgesellschaft dar.<sup>155</sup> Im Konsultationsverfahren stellt die Verwaltungsbehörde ihren Vorschlag für das Programm vor. Die Teilnehmer können dann Anmerkungen für Verbesserungsvorschläge machen. Diese werden dann von Verwaltungsbehörde geprüft.<sup>156</sup> Es wurde außerdem gem. Art. 38 CPR ein Begleitausschuss einberufen. Dieser setzt sich aus einem gewissen ‚Stamm‘<sup>157</sup> der vorherigen Förderperiode zusammen. Über die Neuaufnahme von Mitgliedern wird abgestimmt.<sup>158</sup> Das baden-württembergische EFRE-Programm liegt derzeit der KOM zur Genehmigung vor.<sup>159</sup>

Baden-Württemberg verfolgt innerhalb des EFRE zwei Förderansätze.

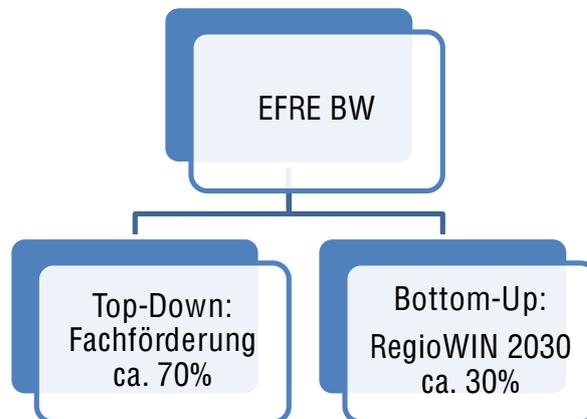


Abbildung 8: Förderansätze EFRE Baden-Württemberg<sup>160</sup>

Die Kombination aus ‚klassischer‘ Fachförderung und dem Regionalansatz mit RegioWIN2030 hat sich als ein strategischer Ansatz erwiesen, der in der Förderperiode 2014–2020 effektiv zu den Zielen der Regionalentwicklung beigetragen hat.

Im Gegensatz zur Fachförderung, mit dem die Förderung anhand eines Top-Down-Ansatz in Wettbewerben oder ähnlichem vergeben wird, wird mit RegioWIN ein Bottom-up gesteuerter Prozess verfolgt. Akteure aus der Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft und Verwaltung können dabei eine gemeinsame Strategie für einen funktionalen Raum entwickeln, mit der sie Zukunftschancen identifizieren und mit

---

<sup>155</sup> Vgl. Anlage II, Z. 28.

<sup>156</sup> Vgl. Anlage II: Z. 213-217.

<sup>157</sup> Vgl. Anlage II: Z. 41-47.

<sup>158</sup> Vgl. Anlage II: Z. 38-40.

<sup>159</sup> Vgl. Anlage II: Z. 20-24.

<sup>160</sup> Eigene Darstellung.

dem Ziel einer intelligenten Spezialisierung Leuchtturmprojekte ableiten, die vom EFRE gefördert werden können. Die Strategien werden in der Verantwortung der regionalen, städtischen oder lokalen Behörden oder anderen Stellen nach Art. 29 Abs. 1 und 2 CPR entwickelt.

Die Behörden erstellen dann eine Liste mit EFRE-förderfähigen Projekten und könne diese eigenständig priorisieren. Die Projektauswahl erfolgt anschließend anhand einer unabhängigen Jury. Für RegioWIN 2030 ist ein Anteil am Programmbudget von rund 30 % vorgesehen.<sup>161</sup>

Zudem ist Baden-Württemberg an zwei INTERREG-A-Programmen am Alpenrhein/Bodensee/Hochrhein und am Oberrhein sowie vier INTERREG-B-Programmen beteiligt.<sup>162</sup>

### **Inhaltliche Ausrichtung**

Die Einteilung in eine stärker entwickelte Region wirkt sich auch auf die thematische Konzentration des baden-württembergischen EFRE-Programms aus. In Art. 4 (6) EFRE-VO ist geregelt, dass Baden-Württemberg als stärker entwickelte Region mindestens 85% seiner EFRE-Mittel dem Politikziel 1 und 2 zuweisen muss, wobei mindestens 30% auf das Politikziel 2 entfallen müssen.

Infolgedessen konzentriert sich das baden-württembergische EFRE-Programm in Zukunft auf zwei Politikziele.

Im Rahmen des Politikziels 1 für ‚ein wettbewerbsfähigeres und intelligenteres Europa‘ verfolgt Baden-Württemberg drei spezifische Ziele.

Im Rahmen des Politikziels 2 für ‚einen grüneren, CO<sub>2</sub>-armen Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-neutralen Wirtschaft und einem widerstandsfähigen Europa‘ verfolgt Baden-Württemberg zwei spezifische Ziele.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> Vgl. Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2021): „EFRE Programm 2021-2027- Entwurf Stand 23.10.2021“: 12–13.

<sup>162</sup> Ebd., 13–14.

<sup>163</sup> Vgl. Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2021): „EFRE Programm 2021-2027- Entwurf Stand 23.10.2021“.

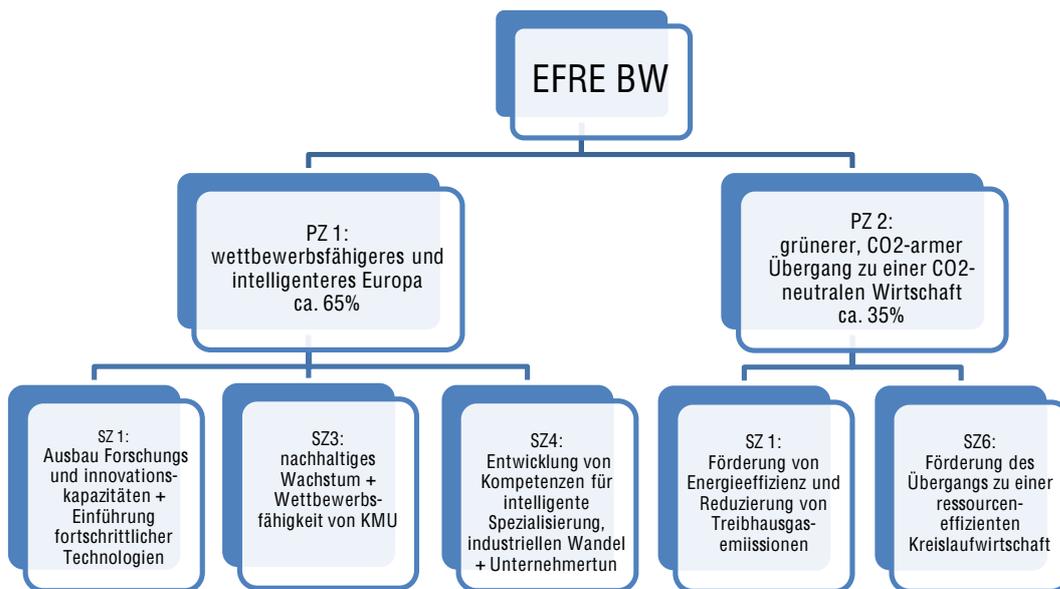


Abbildung 9: Thematische Konzentration des EFRE in Baden-Württemberg.<sup>164</sup>

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich die inhaltliche Ausrichtung kaum von der vom Operationellen Programm der Förderperiode 2014–2020 unterscheidet. Ein Unterschied besteht darin, dass in Letzterem nur ein Ziel, nämlich das thematische Ziel 1, ‚ein intelligenteres Europa durch Innovation, Digitalisierung, wirtschaftlichen Wandel sowie Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen‘, verfolgt wurde.

Dabei lag der Fokus jedoch mit den Prioritätsachsen auf der ‚Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung‘ (Prioritätsachse A) einerseits und auf der ‚Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der Kohlenstoffdioxid-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft‘ andererseits (Prioritätsachse B). Diese beiden Prioritätsachsen weisen große Überschneidungen mit den in der neuen Förderperiode ausgewählten PZ 1 und PZ 2 auf, sodass das Programm aus der Förderperiode 2014–2020 zu großen Teilen fortgesetzt werden kann.<sup>165</sup>

Das EFRE-BW-Programm ist an der Innovationsstrategie Baden-Württembergs ausgerichtet. Bei der Ausgestaltung des Programms orientiert sich Baden-

<sup>164</sup> Eigene Darstellung.

<sup>165</sup> Vgl. Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2014): ‚OP Baden-Württemberg EFRE 2014–2020 Innovation und Energiewende‘.

Württemberg einerseits an den länderspezifischen Empfehlungen der Europäischen Kommission für Deutschland 2019 und andererseits an den Investitionsleitlinien für die Kohäsionspolitik in Anhang D des Länderberichts 2019. Zudem dient der Europäische Green Deal als Grundlage.<sup>166</sup>

#### **4.5.2. Der ESF Plus 2021–2027 in Baden-Württemberg**

Der ESF+ vereint vier Finanzierungsinstrumente, die in der Förderperiode 2014–2020 noch getrennt waren: den Europäischen Sozialfonds (ESF), Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP), die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI).<sup>167</sup>

#### **Rechtlicher Rahmen**

Auf primärrechtlicher Ebene sind die Aufgaben und Ziele des ESF+ in Art. 162 AEUV geregelt. Indem er die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt verbessert und damit zur Hebung der Lebenshaltung beiträgt, soll der ESF+ die berufliche Verwendbarkeit und die öffentliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse erleichtern.

Diese allgemeine Aufgabenzuweisung wird gem. Art. 163 und 164 AEUV durch Sekundärrecht konkretisiert. Diese haben insbesondere die Einzelheiten der Ausgestaltung und der Finanzierung des ESF+ zu bestimmen.<sup>168</sup> Umgesetzt wurde diese Konkretisierung mit der ESF+-VO.

---

<sup>166</sup> Vgl. Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2021): „EFRE Programm 2021–2027- Entwurf Stand 23.10.2021“: 7.

<sup>167</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1057 vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1296/2013“: Erwägungsgrund (9).

<sup>168</sup> Vgl. Niedobitek (2019): „Europarecht: Grundlagen und Politiken der Union“: 1374.

### **Finanzieller Rahmen**

Für den ESF+ hat die Europäische Union in ihrem Mehrjährigen Finanzrahmen 98,5 Mrd. Euro vorgesehen. Für den ESF+ des Bundes werden insgesamt rund 2,3 Mrd. EUR an europäischen Mitteln zur Verfügung stehen.<sup>169</sup> Für Baden-Württemberg stellt die Europäische Union rund 218 Millionen Euro im ESF+ bereit.<sup>170</sup>

### **Programmierung**

Das Operationelle Programm des ESF+ in Baden-Württemberg wurde auf Grundlage der Vorschläge der Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen vom 02.05.2018 sowie der Dachverordnung und ESF+-Verordnung vom 29.05.2018 entwickelt.

Die Verwaltungsbehörde des ESF+ Baden-Württemberg ist das Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg.

Die Einbindung der Partner erfolgte in einem breit angelegten Konsultationsverfahren. Dieses wurde offen beworben.<sup>171</sup> So fanden von 18. Februar bis 25. März 2019 die ersten Online Konsultationen statt. Darauf folgte eine Konsultationsveranstaltung am 29. Mai 2019. In diesem Verfahren können sich die Partner einbringen und ihre Vorstellungen für die Ausrichtung des Programms einbringen. Die Verwaltungsbehörde prüft dann, welche Anregungen in das Programm aufgenommen werden können.<sup>172</sup> Außerdem wurde gem. Art. 38 CPR ein Begleitausschuss einberufen.<sup>173</sup>

---

<sup>169</sup> Vgl. Die Bundesregierung: ESF Plus 2021-2027 <https://www.esf.de/portal/DE/ESF-Plus-2021-2027/foerderperiode-2021-2027.html> {06.01.2022}

<sup>170</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021): „Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung zum Einsatz der EU-Strukturfonds in Deutschland in der Förderperiode 2021-2027“ Folie 7.

<sup>171</sup> Vgl. Anlage III Z. 13-14.

<sup>172</sup> Vgl. Anlage III, Z. 28-30.

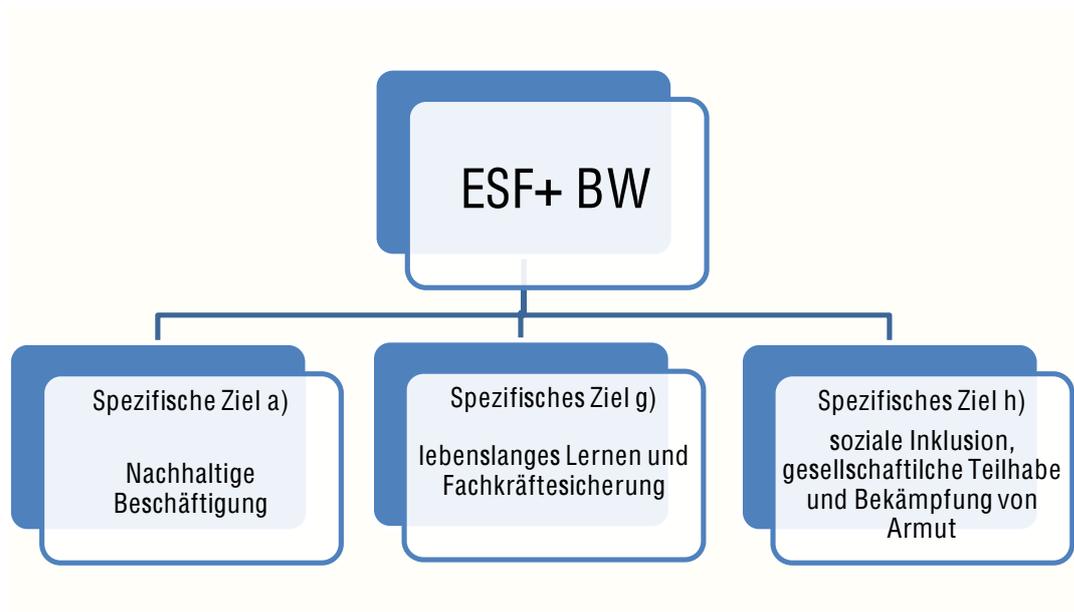
<sup>173</sup> Vgl. Anlage III, Z. 9-12.

Das baden-württembergische ESF+ Programm wurde am 12. Oktober 2021 zur Genehmigung bei der KOM eingereicht. Bisher hat Baden-Württemberg dazu noch keine Rückmeldung erhalten.<sup>174</sup>

### **Inhaltliche Ausrichtung**

Der ESF+ 2021/2027 konzentriert sich gem. Art. 4 (1) ESF+ VO primär auf das Politikziel 4: ‚ein sozialeres Europa, in dem die Europäische Säule sozialer Rechte unterstützt wird.‘

Neben diesen inhaltlichen Empfehlungen der ESF+-Verordnung orientiert sich der baden-württembergische ESF+ an den länderspezifischen Empfehlungen der Europäischen Kommission für Deutschland 2019 und den in Anhang D des Länderberichts für Deutschland 2019 wiedergegebenen Investitionsleitlinien für die Mittel im Rahmen der Kohäsionspolitik 2021-2027. Weiterhin soll auch der europäische „Green Deal“ im Rahmen der Umsetzung unterstützt werden.<sup>175</sup>



*Abbildung 10: Thematische Konzentration des ESF+ in Baden-Württemberg*

---

<sup>174</sup> Vgl. Anlage III Z. 3-4.

<sup>175</sup> Vgl. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration (2021): „ESF+ Programm 2021-2027 - Entwurf Stand 10/2021“: 7–8.

Auf dieser Grundlage soll der ESF+ in der Förderperiode 2021–2027 weiterhin den Zugang zu nachhaltiger existenzsichernder Beschäftigung unterstützen. Dabei soll ein Schwerpunkt auf die Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt liegen. Darüber hinaus werden Beiträge zur Förderung des lebenslangen Lernens geleistet. Zuletzt soll im Gegensatz zur Förderperiode 2014-2020 ein Schwerpunkt auf die soziale Inklusion und gesellschaftliche Teilhabe sowie die Bekämpfung der Armut gelegt werden. Diese Schwerpunktsetzung ist auf die Folgen der Covid-19 Pandemie zurückzuführen.<sup>176</sup>

---

<sup>176</sup> Vgl. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration (2021): „ESF+ Programm 2021-2027 - Entwurf Stand 10/2021“: 14-15.

## **5. Auswirkung der kohäsionspolitischen Neuerungen 2021-2027 auf die Legitimation der Europäischen Union**

Im Folgenden werden die Neuerungen der Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2021–2027 hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Output-, Throughput- und Input-Legitimation der Europäischen Union untersucht.

Zu diesem Zweck werden relevante Neuerungen der Förderperiode 2021–2027 für die in Kap. 4.1.4. dargestellten vier Phasen herausgearbeitet. Die Identifikation der praxisrelevanten Neuerungen erfolgte anhand einer wissenschaftlichen Literaturrecherche. Hierfür wurde das Legislativpaket der Kohäsionspolitik 2021–2027 (EFRE/KF-VO, ESF+-VO, CPR) untersucht. Außerdem wurden Veröffentlichungen zu Neuerungen und Vereinfachungsmaßnahmen der Europäischen Institutionen untersucht, z. B. das Handbuch für Vereinfachungsmaßnahmen 2021–2027. Um besonders praxisrelevante Neuerungen zu identifizieren und hinsichtlich ihrer praktischen Auswirkung besser einordnen zu können, wurden außerdem Experteninterviews mit drei Experten geführt. Diese wurden im Anschluss anhand vorab festgelegter Kategorien ausgewertet.

Anschließend werden die identifizierten Neuerungen jeder Phase anhand der in Kapitel 2 herausgearbeiteten Kriterien für die jeweiligen Legitimationsarten bewertet.

Schließlich wird dargestellt, welche Änderungen notwendig wären, um das Potenzial der Kohäsionspolitik hinsichtlich der Legitimation der EU in Zukunft besser auszuschöpfen und wo die Grenzen des Legitimationspotenzials der Kohäsionspolitik liegen.

## **5.1. Bewertung der Neuerungen hinsichtlich der politischen, rechtlichen und finanziellen Rahmensetzung der Kohäsionspolitik**

Im Folgenden werden die relevanten Neuerungen der Förderperiode 2021–2027 hinsichtlich des Rechtsrahmens sowie des Politikrahmens zunächst dargestellt, und anschließend in Bezug auf ihre Auswirkungen auf die drei Legitimationsarten anhand der Bewertungskriterien untersucht.

### **5.1.1. Neuerungen bezüglich des Politikrahmens**

Um der subnationalen Ebene die Programmplanung zu erleichtern, wurde der kohäsionspolitische Politikrahmen in der Förderperiode 2021-2027 gestrafft.<sup>177</sup>

Die in der Förderperiode 2014-2020 eingeführten elf thematischen Ziele werden in der Förderperiode 2021–2027 zu fünf Zielen zusammengefasst.<sup>178</sup> Insgesamt wurde darauf geachtet, die Politikziele sowie die spezifischen Ziele einfacher zu formulieren.<sup>179</sup>

Außerdem existiert für die Förderperiode 2021-2027 keine übergeordnete Strategie mehr. Zudem wurden keine die Europa-2020-Strategie ersetzenden Ziele formuliert.<sup>180</sup> Die Programmplanung soll sich dafür im Rahmen des Europäischen Semesters an den länderspezifischen Empfehlungen (LSE) orientieren.<sup>181</sup>

---

<sup>177</sup> Vgl. Europäische Kommission (2018): „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“: 3.

<sup>178</sup> Vgl. Europäische Kommission (2013): „Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds“ Art. 2.; Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“ Art. 5; Vgl. Europäische Kommission (2013): „Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds“ Art. 2.

<sup>179</sup> Vgl. Europäische Kommission (2018): „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“: 3.

<sup>180</sup> Vgl. Prognos AG (2018): „Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021“: 148.

<sup>181</sup> Ebd., 165.

5. Auswirkung der kohäsionspolitischen Neuerungen 2021-2027 auf die Legitimation der Europäischen Union

Neuerungen bezüglich des Politikrahmens				
Förderperiode 2021–2027	Förderperiode 2014–2020	Output	Throughput	Input
5 Politische Ziele	11 Thematische Ziele	0	0	0
Einfachere Formulierung für Politikziele	Lange Beschreibungen von Elementen, Mitteln und mögliche Maßnahmen	0	0	0
LSE als Orientierung für Programmplanung	Übergeordneter strategischer Rahmen mit Europa 2020	-	0	0

*Tabelle 2: Bewertung der Neuerungen bzgl. des Politikrahmens der Kohäsionspolitik*

Die Neuerungen hinsichtlich der Straffung der politischen Ziele zielen darauf ab, die Output-Legitimität durch mehr Flexibilität zu erhöhen, weil Mittel innerhalb einer Priorität flexibel umgelagert werden können.<sup>182</sup> Praktische Auswirkungen gegenüber dem Vorjahr sind dadurch zumindest in Baden-Württemberg nicht zu erwarten.<sup>183</sup> Dies ist auf die großen Überschneidungen der beiden Prioritätsachsen der Förderperiode 2014–2020 mit dem in der neuen Förderperiode ausgewählten PZ1 und PZ2 zurückzuführen, wodurch das Programm aus der Förderperiode 2014-2020 zu großen Teilen unverändert fortgesetzt wird.<sup>184</sup>

Das Fehlen eines übergeordneten strategischen Rahmens wie die Europa-2020-Strategie in der Förderperiode 2014–2020 wird in Baden-Württemberg<sup>185</sup> und auch in anderen Bundesländern sowie vom AdR<sup>186</sup> kritisch gesehen und kann sich negativ auf die Output-Legitimität auswirken. Als Grund hierfür wird angegeben, dass sich die länderspezifischen Empfehlungen an die Bundesebene richten und ihre Umsetzung teilweise nicht den Kompetenzen der Bundesländer entspricht. Zum anderen wird kritisiert, dass die LSE nicht mit der langfristigen Orientierung der Kohäsionspolitik (7 Jahre Förderperiode + N2) im Einklang stehen. Vor allem

<sup>182</sup> Vgl. Europäische Kommission (2018): „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“: 3.

<sup>183</sup> Vgl. Anlage II Z.104-105.

<sup>184</sup> Vgl. Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2014): „OP Baden-Württemberg EFRE 2014-2020 Innovation und Energiewende“; Vgl. Anlage II Z. 108-110.

<sup>185</sup> Vgl. Ministerium der Justiz und für Europa (30. Juli 2018): „Drucksache 16/4567: Unterrichtung des Landtags in EU-Angelegenheiten; – Vorhaben von erheblicher politischer Bedeutung –“: 10.

<sup>186</sup> Vgl. Prognos AG (2018): „Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021“: 165.

diese langfristige Orientierung wird in der Praxis aber als Stärke der Förderpolitik angesehen.<sup>187</sup>

Die Neuerungen bezüglich des Politikrahmens haben keine Auswirkungen auf die Throughput-Legitimität, weil sie weder die Effizienz der Prozesse verbessern oder verschlechtern noch einen relevanten Einfluss auf die Transparenz, Rechenschaftspflicht oder Inklusivität und Offenheit für Akteure haben.

Auch auf die Input-Legitimität haben diese Neuerungen keine Auswirkungen, weil sie keinen Einfluss auf Partizipationsmöglichkeiten haben.

### **5.1.2. Neuerungen bezüglich des Rechtsrahmens**

Um die Umsetzung der Kohäsionspolitik zu vereinfachen, wurde der Rechtsrahmen in der Förderperiode 2021–2027 angepasst. So existiert beispielsweise erstmals ein einheitliches Regelwerk für die sieben Fonds unter geteilter Mittelverwaltung.<sup>188</sup> Zudem wurden die Verordnungen des KF und des EFRE in einer gemeinsamen Verordnung zusammengefasst.<sup>189</sup> Schließlich wurden mit der Einrichtung des ESF+ die drei Fonds ESF, EHAP und EaSI zu einem Fonds komprimiert.<sup>190</sup>

Die Wortanzahl der Verordnungen wurde um insgesamt fast 50% gekürzt und einfache, klare Formulierungen verwendet, um die Verordnungen benutzerfreundlicher zu gestalten.<sup>191</sup>

Die Programmierung der Fonds soll auf der subnationalen Ebene außerdem durch Muster vereinfacht werden, die im Anhang der CPR angehängt sind. So enthält der Anhang der CPR beispielsweise in Anhang II Muster für die

---

<sup>187</sup> Vgl. Anlage III: Z: 78-80.

<sup>188</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“.

<sup>189</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1058 vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds“.

<sup>190</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1057 vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1296/2013“.

<sup>191</sup> Vgl. Europäische Kommission (2018): „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“: 2.

5. Auswirkung der kohäsionspolitischen Neuerungen 2021-2027 auf die Legitimation der Europäischen Union

Partnerschaftsvereinbarung und in Anhang V Muster für aus dem EFRE, ESF+ oder Kohäsionsfonds unterstützte Programme.<sup>192</sup>

Schließlich wurden Neuerungen eingeführt, um die Rechtssicherheit zu erhöhen. Erreichen möchte man dies einerseits, indem die Zahl der Durchführungsverordnungen oder delegierten Verordnungen reduziert wird. Diese werden erst nach Inkrafttreten des Legislativpakets erarbeitet und verringern somit die Rechtssicherheit.<sup>193</sup> Andererseits werden in Artikel 118 CPR Bedingungen für die zwischen den Programmzeiträumen durchgeführten Vorhaben festgelegt. Das erhöht die Rechtssicherheit für Verwaltungsbehörden und Mitgliedstaaten bei der Förderung von Projekten am Ende des Zeitraums.<sup>194</sup>

Neuerungen bezüglich des Rechtsrahmens				
Förderperiode 2021–2027	Förderperiode 2014–2020	Output	Throughput	Input
Einheitliches Regelwerk für 7 Fonds unter geteilter Mittelverwaltung	Einheitliches Regelwerk für die 5 ESI-Fonds	(+)	+	0
Gemeinsame Verordnung für EFRE und Kohäsionsfonds	Separate Verordnung für EFRE u. Kohäsionsfonds	(+)	+	0
Zusammenlegung von 3 Fonds für ESF+	3 separate Fonds: ESF, EHAP und EaSI	(+)	+	0
Reduzierung der Wortanzahl, klare Formulierungen, benutzerfreundliche Wortwahl	Komplexere Struktur, mehr Wiederholungen u. Überschneidungen	(+)	+	0
Muster im Anhang	Keine Muster im Anhang	(+)	+	0
Reduzierung der Anzahl an Durchführungsverordnungen und delegierten Verordnungen auf 9 Stück	Fast 50 Durchführungs- u. delegierte Verordnungen	(+)	+	0
Klare Vorschriften für Programmübergang	Kleine klaren Vorschriften für Programmübergang	+	+	0

Tabelle 3: Bewertung der Neuerungen bzgl. des Rechtsrahmens der Kohäsionspolitik

<sup>192</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“, Anhang II, Anhang V. .

<sup>193</sup> Vgl. Europäische Kommission (2018): „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“: 1.

<sup>194</sup> Ebd.

Die Komplexität des Rahmenwerks wurde von allen Interviewten als ein Hemmnis für die Legitimität bezeichnet.<sup>195</sup> Zudem wurde die mit den Durchführungsbestimmungen einhergehende mangelnde Rechtssicherheit in einem Interview als Hemmnis genannt.<sup>196</sup> Insofern ist es positiv zu bewerten, dass die Kommission diese Probleme offensichtlich anerkennt und versucht, diesen entgegenzuwirken.

Bezogen auf die Throughput-Legitimität wirken sich die Vereinfachung, Zusammenfassung und Kürzung der Rechtstexte positiv auf die Effizienz der Prozesse aus, da die Verwaltungsbehörden, die beteiligten Ressorts und andere Akteure bei der Programmplanung und Durchführung der Kohäsionspolitik aktuell durch die Komplexität des Regelwerks beeinträchtigt werden.<sup>197</sup> Auch die Muster in den Anlagen sind ein guter Ansatz, um beispielsweise die Erstellung der Partnerschaftsvereinbarungen und Programme können effizienter gestalten.

Durch die Vereinfachung der Rechtsvorschriften sowie durch die Erhöhung der Rechtssicherheit kann außerdem eine Steigerung der Transparenz erreicht werden. Schließlich wird der Rechtsrahmen der Kohäsionspolitik dadurch weniger komplex und beständiger, wodurch der Zugang zu Informationen über Prozesse für die Bürger erleichtert wird, weil die Informationen besser verständlich sind.

Diese die Throughput-Legitimität verbessernden Neuerungen kommen letztendlich indirekt auch der Output-Legitimität zugute. Denn effiziente Prozesse führen dazu, dass Mittel eingespart werden können, die stattdessen zur Förderung von Projekten eingesetzt werden können. Damit können mehr Projekte gefördert werden, wodurch die Output-Legitimität erhöht wird.

Ein Interviewter gibt außerdem an, dass auf Grund der Komplexität der Regelungen in der Praxis versucht wird, an bestehenden und funktionierenden Systemen der vorherigen Förderperiode festzuhalten.<sup>198</sup> Infolgedessen könnte die Vereinfachung

---

<sup>195</sup> Vgl. Anlage II, Z. 119-122; Vgl. Anlage III Z. 81-86; Vgl. Anlage IV Z. 86-87.

<sup>196</sup> Vgl. Anlage III, Z. 148-152.

<sup>197</sup> Vgl. Anlage II, Z. 119-122; Vgl. Anlage III Z. 81-86; Vgl. Anlage IV Z. 86-87.

<sup>198</sup> Vgl. Anlage 123-124.

und Harmonisierung der Rechtsvorschriften auch aus diesem Aspekt der Output-Legitimität zugutekommen, weil die die Programme durchführenden Stellen so offener wären für Neuerungen, die zwar in erster Linie aufwendig erscheinen weil man sich neu einarbeiten muss, am Ende aber effektiver sind als die bestehenden Instrumente.

Auch die klareren Regeln für Vorhaben, die zwischen den Programmzeiträumen durchgeführt werden, können eine positive Wirkung auf die Output-Legitimität haben. Dies ist damit zu begründen, dass es einfacher und weniger riskant ist, Projekte am Ende eines Zeitraums zu beginnen. Das kann zur Folge haben, dass mehr Projekte auch zum Ende eines Zeitraums umgesetzt werden.

Die Neuerungen bezgl. des Rechtsrahmens haben jedoch keine direkte Auswirkung auf das Output-Kriterium, wie die Politik mit den Werten der Bürger übereinstimmt.

Auch in Bezug auf die Input-Legitimität gehen mit den Neuerungen zum Rechtsrahmen keine Veränderungen einher, da sie sich nicht auf Partizipationsmöglichkeiten auswirken.

### **5.1.3. Neuerungen bezüglich des finanziellen Rahmens**

In der neuen Förderperiode 2021–2027 wurden die Mittel zur Kohäsionspolitik gekürzt. Nach Anpassungen stehen insgesamt rund 10% weniger Mittel gegenüber der vorherigen Periode zur Verfügung.<sup>199</sup>

Deutschland ist dabei von vergleichsweise starken Kürzungen betroffen und verzeichnet einen Mittelrückgang von 20,7 % im Vergleich zur Förderperiode 2014-2020 (in laufenden Preisen).<sup>200</sup>

Eine weitere Neuerung hinsichtlich des finanziellen Rahmens ist die Absenkung der Kofinanzierungssätze. Stärker entwickelte Regionen wie Baden-Württemberg erhalten in Zukunft nur noch max. 40 % europäischer Kofinanzierung.

---

<sup>199</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof (2019): „Zuweisung der kohäsionspolitischen Mittel für 2021-2027 an die Mitgliedstaaten“: 8.

<sup>200</sup> Vgl. Prognos AG (2018): „Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021“: 152.

5. Auswirkung der kohäsionspolitischen Neuerungen 2021-2027 auf die Legitimation der Europäischen Union

Neuerungen bezüglich des Finanziellen Rahmens				
Förderperiode 2021-2027	Förderperiode 2014-2020	Output	Throughput	Input
Weniger Mittel	Mehr Mittel	-	0	0
Neue Kofinanzierungssätze für EFRE und ESF+: Stärker entwickelte Regionen max. 40% Kofinanzierungssätze	Kofinanzierungssätze für EFRE und ESF+ in stärker entwickelten Regionen max. 50%	-	0	0

*Tabelle 4: Neuerungen bzgl. des Finanziellen Rahmens der Kohäsionspolitik*

Die Tatsache, dass weniger Mittel zur Verfügung stehen sowie die Absenkung der Kofinanzierungssätze sind hinsichtlich der Output-Legitimation negativ zu bewerten.

Die sinkenden Kofinanzierungssätze verringern die Attraktivität der Förderung für Begünstigte.<sup>201</sup> Vor allem in Bezug auf den ESF+ wurde diese Neuerung im Experteninterview als problematisch angesehen, da im Bereich ‚Arbeit und Soziales‘ Finanzierungslücken entstehen, die von sozialen Trägern nicht kompensiert werden können. Gleichzeitig kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass die gekürzten Mittel vom baden-württembergischen Landeshaushalt aufgefangen werden können.<sup>202</sup> Diese Einschätzung teilen auch weitere deutsche Bundesländer.<sup>203</sup> So können voraussichtlich weniger Projekte umgesetzt werden, was der Zielerreichung der Kohäsionspolitik entgegensteht.

Auf die Throughput- und Input-Legitimation haben diese Neuerungen aber keine Auswirkung, da die Kürzungen der Mittel sowie der Kofinanzierungssätze nicht die Verwaltungen selbst und ihre Prozesse beeinträchtigt.

Auch auf die Partizipationsmöglichkeiten und damit auf die Input-Legitimität haben diese Neuerungen keinen Einfluss.

<sup>201</sup> Ebd., 151.

<sup>202</sup> Vgl. Anlage III, Z. 127-128.

<sup>203</sup> Vgl. Prognos AG (2018): „Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021“: 151.

## **5.2. Bewertung der Neuerungen hinsichtlich der Planungsphase der Kohäsionspolitik**

Im Folgenden werden die relevanten Neuerungen der Förderperiode 2021–2027 hinsichtlich der Planungsphase dargestellt. Dazu gehören die Neuerungen bzgl. der Programmplanung sowie die der grundlegenden Voraussetzungen, die eng mit der Programmplanung zusammenhängen. Anschließend erfolgt eine Bewertung hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die drei Legitimationsarten anhand der Bewertungskriterien.

### **5.2.1. Neuerungen bezüglich der Programmplanung**

Um die Programmplanung zu beschleunigen, wird in der Förderperiode 2021–2027 auf den Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) verzichtet.<sup>204</sup> Der GSR soll die Förderung einer harmonisch ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung unterstützen. Er legt strategische Leitgrundsätze fest, um Planungsprozesse und die Koordinierung der Unionsinterventionen im Rahmen der Kohäsionspolitik mit anderen relevante Unionsstrategien und Instrumenten zu erleichtern.<sup>205</sup>

Außerdem wurde an der Partnerschaftsvereinbarung angesetzt. Während diese im Förderzeitraum 2014–2020 bei jeder Programmänderung ebenfalls geändert werden musste, bildet sie im Förderzeitraum 2021-2027 zwar die Grundlage der Programmverhandlungen, muss aber nach der ersten Annahme auch bei Programmänderungen nicht mehr geändert werden.<sup>206</sup> Der Inhalt der Partnerschaftsvereinbarung wurde zudem konzentriert und strukturiert.<sup>207</sup> Außerdem wurde eine deutlichere inhaltliche Abtrennung zwischen dem Programm und der Partnerschaftsvereinbarung geregelt, um unnötige Überschneidungen zu verhindern.<sup>208</sup>

---

<sup>204</sup> Vgl. Europäische Kommission (2018): „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“: 4.

<sup>205</sup> Vgl. Europäische Kommission (2013): Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds Art. 10.

<sup>206</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“ Art. 9.

<sup>207</sup> Ebd. Art. 9.

<sup>208</sup> Vgl. Europäische Kommission (2018): „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“: 4.

Die Änderungen der Programmplanung setzen auch an den Programmen an. So sollen diese durch weniger, aber konzentriertere Inhalte und eine bessere Struktur konkreter werden.<sup>209</sup>

Zudem können Korrekturen rein schreibtechnischer oder redaktioneller Art, die sich nicht auf die Durchführung des Programms auswirken, in Zukunft eigenständig von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden.<sup>210</sup>

Im Kontext der Begleitung und Bewertung der Programme ist eine gravierende Neuerung der Förderperiode 2021 –2027 der Wegfall der Verpflichtung zur Durchführung von Ex-ante-Bewertungen<sup>211</sup> für jedes Programm. Um die Qualität der Gestaltung jedes Programms zu verbessern und zu überprüfen, ob die Ziele und Vorsätze des Operationellen Programms realisierbar sind, sollte in der Förderperiode 2014–2020 jedes Programm einer Ex-Ante-Bewertung unterzogen werden.<sup>212</sup>

Diese sollte während des Programmplanungszeitraums vorgenommen werden, um die Wirksamkeit, Effizienz und Auswirkung des jeweiligen Programms zu bewerten.<sup>213</sup>

---

<sup>209</sup> Ebd.

<sup>210</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“ Art. 24 Abs. 6.

<sup>211</sup> Vgl. Europäische Kommission (2013): „Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds“ Art. 55.

<sup>212</sup> Ebd. Erwägungsgrund (53).

<sup>213</sup> Ebd. Erwägungsgrund (54).

5. Auswirkung der kohäsionspolitischen Neuerungen 2021-2027 auf die Legitimation der Europäischen Union

Neuerungen bezüglich der Programmplanung					
Förderperiode 2021-2027	Förderperiode 2014-2020	Output	Throughput	Input	
Inhaltlich konzentriertere und strukturiertere PV und Programme	Ausführlichere und unstrukturiertere PV und Programme	(+)	+	0	
Stärkere inhaltliche Abtrennung zwischen PV und Programmen	Mehr Überschneidungen zwischen PV u. Programmen	(+)	+	0	
Keine Genehmigung der KOM bei formellen und redaktionellen Änderungen der Programme notwendig	Bei jeder Änderung der Programme Genehmigung von der KOM notwendig	(+)	+	0	

*Tabelle 5: Bewertung der Neuerungen bzgl. der Programmplanung der Kohäsionspolitik*

Hinsichtlich der Throughput-Legitimation kann festgestellt werden, dass die konzentrierteren Inhalte und die bessere Struktur der PV und Programme sowie die stärkere inhaltliche Abgrenzung zwischen PV und Programmen positive Auswirkungen haben können. Indem Sie den Zugang zu Informationen für die Öffentlichkeit erleichtern, erhöhen sie die Transparenz der Kohäsionspolitik.

Die in Kapitel 5.1.1. dargestellte Bereitstellung von Mustern für Partnerschaftsvereinbarungen und Programme im Anhang können darüber hinaus auch eine Verbesserung der Throughput-Legitimation hinsichtlich der Programmierung mit sich bringen kann, da dadurch die Erstellung der PV und Programme erleichtert werden, ohne inhaltliche Abstriche zu machen. So wird die Effizienz der Prozesse zur Erstellung der PV und Programme erhöht.

Die Möglichkeit der eigenständigen Änderungen von Korrekturen des Programms, die nicht die Durchführung betreffen, reduzieren den administrativen Aufwand ohne die Wirksamkeit der Programme zu beeinträchtigen. Die Neuerung erhöht somit die Effizienz der Programmplanung und infolgedessen die Throughput-Legitimität.

Die Output-Legitimation kann indirekt von der Verbesserung der Throughput-Legitimität hinsichtlich der Effizienz der Prozesse und den daraus resultierenden

verfügbaren Ressourcen profitieren, da diese zur Förderung von Projekten eingesetzt werden können.

Direkte Auswirkungen auf die Effizienz und Effektivität der Kohäsionspolitik oder auf die Übereinstimmung der Politik mit den Werten der Bürger haben die Neuerungen bzgl. der Programmplanung aber nicht.

Die Änderungen betreffen außerdem auch keine Partizipationsmöglichkeiten und damit auch nicht die Input-Legitimität.

### **5.2.2. Neuerungen bezüglich der grundlegenden Voraussetzungen für die Programme**

Um die Wirksamkeit der politischen Maßnahmen zu erhöhen, setzten die Neuerungen der Förderperiode 2021–2027 außerdem bei den grundlegenden Voraussetzungen an.

Grundlegende Voraussetzungen (engl. enabling conditions) beschreiben die notwendigen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der von den Fonds gewährten Unterstützung. Die Erfüllung der grundlegenden Voraussetzungen muss während des gesamten Programmzeitraums eingehalten werden und jede grundlegende Voraussetzung ist mit einem spezifischen Ziel verknüpft. Für die Erfüllung der grundlegenden Voraussetzungen werden objektive Bewertungskriterien festgelegt, die alle erfüllt sein müssen. Solange dies nicht der Fall ist, werden die Ausgaben im Zusammenhang mit dem Vorhaben nicht von der Kommission erstattet.<sup>214</sup>

Die grundlegenden Voraussetzungen lösen damit die Ex-ante-Konditionalitäten (EAK) ab. Während es in der Förderperiode 2014–2020 noch fast 40 waren, wurde die Zahl der grundlegenden Voraussetzungen im neuen Förderzeitraum auf lediglich 20 reduziert.<sup>215</sup> Außerdem gibt es für diese grundlegenden

---

<sup>214</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“ Art. 15 Abs. 5.

<sup>215</sup> Ebd. Art. 15, Anhang III und IV.

Voraussetzungen weniger und einfacher messbare Kriterien zur Bestimmung der Erfüllung der Voraussetzungen. Eine weitere Neuerung besteht darin dass die grundlegenden Voraussetzungen nicht mehr hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit geprüft werden müssen. Sie gelten automatisch.<sup>216</sup>

In der Förderperiode 2014-2020 mussten außerdem im Rahmen der Partnerschaftsvereinbarungen Aktionspläne erstellt werden, wenn die anwendbaren Ex-ante-Konditionalitäten bei Programmannahme noch nicht erfüllt waren. Diese waren dann bis Ende 2016 umzusetzen. Falls keine Umsetzung bis zum Jahr 2016 erfolgte, konnte die Kommission eine Aussetzung der Zwischenzahlung an die betreffende Prioritäten des Programms veranlassen. In der neuen Förderperiode 2021-2027 müssen dagegen keine Aktionspläne erstellt werden.<sup>217</sup> Die Kommission kann aber Zahlungen bis zum Ende des Zeitraums aussetzen, wenn die Mitgliedstaaten die grundlegenden Voraussetzungen nicht mehr erfüllen.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Ebd. Art. 15; Vgl. Europäische Kommission (2013): Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds Art. 19 Abs. 3.

<sup>217</sup> Vgl. Europäische Kommission (2013): Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds Art. 19 Abs. 2.

<sup>218</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“ Art. 15 Abs. 6.

5. Auswirkung der kohäsionspolitischen Neuerungen 2021-2027 auf die Legitimation der Europäischen Union

Neuerungen der grundlegenden Voraussetzungen				
Förderperiode 2021–2027	Förderperiode 2014–2020	Output	Throughput	Input
20 grundlegende Voraussetzungen	36 Ex-ante-Konditionalitäten	(+)	+	0
Weniger und einfacher messbare Kriterien	Mehr und schwerer messbare Kriterien	(+)	+	0
Grundlegende Voraussetzungen gelten automatisch	Prüfung der Anwendbarkeit	(+)	+	0
Keine Erstellung von Aktionsplänen + Zahlungen können ausgesetzt werden Art. 15 Abs. 6	Erstellung von Aktionsplänen + Aussetzung der Zahlungen bei Nichteinhaltung	(+)	0	0
Überprüfung über den gesamten Zeitraum hinweg	Bewertung der EAK als einmaliger Vorgang	+	0	0

*Tabelle 6: Bewertung bezgl. der Neuerungen der grundlegenden Voraussetzungen der Kohäsionspolitik*

In der Förderperiode 2014–2020 hat sich herausgestellt, dass der Mechanismus für Ex-ante-Konditionalitäten bedeutsam war und für die Mehrheit der Verwaltungsbehörden hilfreich war, um die Effektivität der öffentlichen Investitionen zu verbessern.<sup>219</sup> Insofern ist es positiv zu bewerten, dass dieser Ansatz in Form der grundlegenden Voraussetzungen weitergeführt wird. Diese Meinung teilt auch die deutsche Bundesregierung, weil sich durch die Nutzung der Ex-ante-Konditionalitäten Hebel für Reformen ergeben hätten und die Verwaltungskapazitäten im Mitgliedstaat im Sinne einer guten Regierungsführung verbessert werden würden.<sup>220</sup>

Es wurde ebenfalls ersichtlich, dass die Mitgliedstaaten zusätzliche Ressourcen für die Bewältigung des Umfangs und der Arbeitsbelastung des Verfahrens

<sup>219</sup> Vgl. Europäische Kommission (2017): „Umsetzung der Bestimmungen der Ex-ante-Konditionalitäten während der Programmplanungsphase der ESI-Fonds“: 1.

<sup>220</sup> Vgl. Prognos AG (2018): „Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021“: 163–64.

bereitstellen mussten. Außerdem seien die Anstrengungen zur Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten in einigen Fällen erheblich und manchmal sogar unverhältnismäßig gewesen.<sup>221</sup> Insofern können die Neuerungen hinsichtlich der grundlegenden Voraussetzungen und vor allem die einfacher messbaren Kriterien sowie der Wegfall der Prüfung der Anwendbarkeit und der Verpflichtung zur Erstellung von Aktionsplänen als positiv im Kontext der Throughput-Legitimation bewertet werden, weil sie das Potenzial haben, die Prozesse effizienter zu gestalten. Diese Bewertung teilt auch der Europäische Hof in seinem Sonderbericht Nr. 15 zur Ex-ante-Konditionalitäten. Denn er empfiehlt, den Nutzen und die Relevanz der einzelnen Ex-ante-Konditionalitäten zu überprüfen und Überschneidungen ggf. zu eliminieren sowie klarere Bewertungskriterien mit messbaren Vorgaben einzuführen.<sup>222</sup>

Durch die Erleichterung des bürokratischen Aufwands können wirksame Politikergebnisse außerdem ressourcenschonender erreicht werden, da die aufgewendeten administrativen Ressourcen nun als Fördermittel eingesetzt werden können. Dies kommt indirekt der Output-Legitimität zugute.

Die einfacher messbaren Kriterien haben ebenfalls einen positiven Einfluss auf die Output-Legitimität. In der Förderperiode 2014–2020 konnten die Mitgliedstaaten selbst bewerten, ob sie die EAK erfüllen. Aufgrund der weit gefassten und nur schwer messbaren Kriterien gab es bei dieser Bewertung aber erheblich Interpretationsspielräume, wodurch die Wirksamkeit der EAK gemindert wurde.<sup>223</sup>

Der Wegfall der Verpflichtung zur Erstellung von Aktionsplänen könnte der Output-Legitimation hingegen schaden, da diese sicherstellen sollten, dass die Ex-ante-Konditionalitäten bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erfüllt sind. Hierbei muss allerdings beachtet werden, dass die Aktionspläne zwar vereinbart und

---

<sup>221</sup> Vgl. Europäische Kommission (2017): „Umsetzung der Bestimmungen der Ex-ante-Konditionalitäten während der Programmplanungsphase der ESI-Fonds“: 1.

<sup>222</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof (2017): „Sonderbericht Nr. 15 Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente“: 10.

<sup>223</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof (2021): „Sonderbericht Nr. 24: Leistungsorientierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik“: 16.

größtenteils fertiggestellt wurden, jedoch häufig erst am Ende des Zeitraums.<sup>224</sup> In der Förderperiode 2014–2020 hatte eine Nichteinhaltung der Aktionspläne außerdem entgegen der Regelung in Art. 19 Abs. 5 nur selten Konsequenzen.<sup>225</sup> Dies ist darauf zurückzuführen, dass die alleinige Nichtumsetzung eines Aktionsplans nicht ausreichend war, um eine Aussetzung zu veranlassen. Die Aussetzung musste zusätzlich im Verhältnis zu den zu ergreifenden Maßnahmen und den gefährdeten Mitteln stehen.<sup>226</sup> Die Kommission musste die Aussetzung der Zahlungen dementsprechend rechtfertigen, wofür ihr jedoch Informationen fehlten. So konnte von der Regelung in Art. 19 Abs. 5 nur schwer gebraucht gemacht werden.<sup>227</sup>

Statt der einmaligen Bewertung der Aktionspläne mit der theoretischen Möglichkeit der Aussetzung der Zahlungen kann in der neuen Förderperiode die Zahlung gem. Art. 15 Abs. 6 CPR von der Kommission ausgesetzt werden, wenn die grundlegenden Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Die Überprüfung, ob die grundlegenden Voraussetzungen vorliegen, bezieht sich dabei auf den gesamten Zeitraum. Insofern kann diese Neuerung insgesamt als positiv hinsichtlich der Output-Legitimation gewertet werden, weil durch die Überprüfung der grundlegenden Voraussetzung über den gesamten Zeitraum sichergestellt werden kann, dass die grundlegenden Voraussetzungen immer erfüllt sind und so ihre Wirksamkeit entfalten können. Falls diese nicht erfüllt werden, kann im Gegensatz zur Förderperiode einfacher eine Aussetzung der Zahlung veranlasst werden, was den Druck zur Erfüllung erhöht.

Hinsichtlich der Input-Legitimität können bei diesen Neuerungen keine relevanten Auswirkungen festgestellt werden, da sie keinen Einfluss auf die Partizipationsmöglichkeiten haben.

---

<sup>224</sup> Ebd., 5.

<sup>225</sup> Ebd., 16.

<sup>226</sup> Vgl. Europäische Kommission (2013): „Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds" Art. 19 Abs. 5.

<sup>227</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof (2021): „Sonderbericht Nr. 24: Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik“: 20.

### **5.3. Bewertung der Neuerungen hinsichtlich der Vollzugsphase der Kohäsionspolitik**

Im Folgenden wird eine Bewertung der Neuerungen der Förderperiode 2021–2027 hinsichtlich der Vollzugsphase vorgenommen. Dazu gehören neue Vorschriften zur Umsetzung der Kohäsionspolitik sowie die Neuerungen in Bezug auf die Berichterstattung während der Umsetzung.

Anschließend erfolgt jeweils eine Bewertung der Auswirkungen auf die drei Legitimationsarten anhand der in Kapitel 2 eruierten Bewertungskriterien.

Hinsichtlich der Umsetzung der Kohäsionspolitik wurden Neuerungen mit dem Ziel der schnelleren und unkomplizierteren Lieferung von Ergebnissen implementiert.

Durch die Unterstützung des EFRE sollen Investitionen in den Mitgliedstaaten angeregt werden. Um dabei effizient vorzugehen, soll die Höhe der EFRE-Mittel aber gleichzeitig auf das notwendige Maß begrenzt sein, das zur Umsetzung der Investition erforderlich ist.<sup>228</sup> Gemäß Art. 61 GB mussten deshalb in der Förderperiode 2014–2020 die potenziellen Nettoeinnahmen<sup>229</sup> eines Vorhabens mithilfe einer vorgegebenen Methode berechnet und von den zuschussfähigen Gesamtkosten des Projekts abgezogen werden. Diese Nettoeinnahmenberechnungen entfallen in der Förderperiode 2021–2027.

Außerdem wurde die Nutzung der vereinfachten Kostenoptionen (VKO) ausgeweitet.<sup>230</sup>

Diese zeichnen sich dadurch aus, dass die Berechnung der förderfähigen Ausgaben von Zuschüssen und der rückzahlbaren Unterstützung auf der Basis von Pauschalfinanzierungen, Standardeinheitskosten und Pauschalbeträgen erfolgt. Neben diesen Standardmethoden können auch eigene Methoden entwickelt

---

<sup>228</sup> Vgl. Interreg V-A Italien-Österreich (2018): „Leitfaden für Nettoeinnahmen erwirtschaftende Vorhaben“: 3.

<sup>229</sup> Vgl. Europäische Kommission (2013): Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds Art. 61 Abs. 1.

<sup>230</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“ Art. 53-57.

werden.<sup>231</sup> Die Methode der VKO bildet den Gegensatz zur traditionellen Methode zur Berechnung der Kosten, die auf den tatsächlich entstandenen und gezahlten Kosten basiert.<sup>232</sup>

Darüber hinaus wird bei den Neuerungen auf mehr Flexibilität gesetzt. Einerseits wird ein unkompliziertes System für Übertragungen zwischen Fonds und Instrumenten ermöglicht. So wird die Übertragung von nationalen Mittelzuweisungen (in Höhe von bis zu 5 %) jedes Fonds auf jedwedes andere Instrument direkter oder indirekter Mittelverwaltung zu jedem beliebigen Zeitpunkt im Programmplanungszeitraum ermöglicht.<sup>233</sup>

Andererseits können innerhalb der Programme künftig finanzielle Mittel in Höhe von 8 % der ursprünglichen Zuweisung einer Priorität, höchstens jedoch 4 % des Programmbudgets, zwischen den Prioritäten übertragen werden, ohne dass das Programm geändert und von der KOM genehmigt werden muss. Lediglich eine Genehmigung des Begleitausschusses ist erforderlich.<sup>234</sup>

Als bedeutende Neuerung hinsichtlich der Verwaltung der Fonds kann außerdem die Aufhebung des Benennungsverfahrens der Verwaltungsbehörde<sup>235</sup> genannt werden. Bestehende Systeme können gem. Art. 72 (1) CPR ohne Benennungsverfahren übernommen werden. Dies führt zu einem schnelleren Anlaufen des Programmzeitraums.<sup>236</sup>

---

<sup>231</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): Leitlinien für die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen im Rahmen der Europäischen Struktur und Investitionsfonds (ESI-Fonds): 7; Vgl. Europäische Kommission (2018): „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“: 7.

<sup>232</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): Leitlinien für die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen im Rahmen der Europäischen Struktur und Investitionsfonds (ESI-Fonds): 7.

<sup>233</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“ Art. 26.

<sup>234</sup> Ebd. Art. 24 Abs. 5.

<sup>235</sup> Vgl. Europäische Kommission (2013): „Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds“ Art. 123 - 124.

<sup>236</sup> Vgl. Europäische Kommission (2018): „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“: 9.

5. Auswirkung der kohäsionspolitischen Neuerungen 2021-2027 auf die Legitimation der Europäischen Union

<b>Neuerungen bezüglich der Umsetzung und Berichterstattung</b>				
<b>Förderperiode 2021–2027</b>	<b>Förderperiode 2014–2020</b>	<b>Output</b>	<b>Throughput</b>	<b>Input</b>
Wegfall der Nettoeinnahmenberechnung	Verpflichtung zur Nettoeinnahmenberechnung	(+)	+	0
Erweiterte Nutzung VKO	Limitierte Nutzung VKO	(+)	+	0
Vereinfachte Übertragung von Mitteln zwischen Fonds und Instrumenten (in Höhe von bis zu 5%)	Keine Übertragung von Mitteln zwischen Fonds und Instrumenten möglich	+	(+)	0
Flexiblere Übertragung von Mitteln innerhalb der Programme in Höhe von 8% der ursprünglichen Zuweisung ohne Genehmigung	Für Übertragung der Genehmigung der Kommission erforderlich	+	(+)	0
Aufhebung des Benennungsverfahrens	Pflicht Benennungsverfahren	(+)	+	0

*Tabelle 7: Bewertung der Neuerungen bzgl. der Umsetzung der Kohäsionspolitik*

Hinsichtlich der Output-Legitimation konnte in der Förderperiode 2014–2020 festgestellt werden, dass die vereinfachten Kostenoptionen eine erhebliche Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Begünstigten zur Folge haben. Denn Antragsteller müssen bei der Antragstellung Angebote vorlegen, um die Angemessenheit der Kosten darzulegen. Später müssen sie zusammen mit den Zahlungsanträgen außerdem Rechnungen und Zahlungsnachweise einreichen. Durch die Nutzung der VKO entfällt dieser Aufwand.<sup>237</sup> Dadurch kann die Fehlerrate bei Inanspruchnahme der Kohäsionspolitik verringert werden, was zu einer effizienteren und

<sup>237</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof (2018): „Sonderbericht Nr. 11- Neue Optionen für die Finanzierung von Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums: einfacher, aber nicht ergebnisorientiert“: 15–18.

ordnungsgemäßen Inanspruchnahme führt.<sup>238</sup> Darüber hinaus wird so der Zugang zu den kohäsionspolitischen Fonds für kleine Begünstigte erleichtert.<sup>239</sup>

Der Output-Legitimation kommt zudem die erweiterte Flexibilität bei der Übertragung von Mitteln zugute. Die Programmperiode von 7 Jahren ist zu lang, um sie in Gänze vorhersehen zu können. Sowohl die vereinfachte Übertragung zwischen Fonds und Instrumenten als auch die flexiblere Übertragung von Mitteln innerhalb der Programme führen dazu, dass auf während der Förderperiode auftretende Bedarfe reagiert werden kann und die Mittel so möglichst effizient und effektiv eingesetzt werden können, um die Ziele der Kohäsionspolitik zu erreichen.<sup>240</sup>

Das aufwendige und technische Verfahren zur Benennung der Verwaltungsbehörden wurde in einem Interview als unverhältnismäßig und deren Wegfall als Erleichterung angesehen.<sup>241</sup> Durch die Möglichkeit der Übernahme bestehender Verfahren kann davon ausgegangen werden, dass der Wegfall des Verfahrens keine relevanten negativen Auswirkungen mit sich bringen wird. Die Prozesse innerhalb der Verwaltungsbehörden werden jedoch beschleunigt, was sich positiv auf die Throughput-Legitimität auswirkt. Die für das Verfahren aufgewendeten Ressourcen können so in der Förderperiode 2021–2027 anderweitig eingesetzt werden – zum Vorteil der Output-Legitimität.

Die Berechnung der Nettoeinnahmen wurde im Experteninterview ebenfalls als ein aufwendiges Verfahren beschrieben.<sup>242</sup> Der Wegfall führt demnach zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Verwaltungsbehörden und erhöht die Effizienz der Prozesse. Das hat positive Auswirkungen auf die Throughput-Legitimität. Es wird geschätzt, dass durch den Wegfall der Berechnung die Gesamtverwaltungskosten um etwa 1 % reduziert werden können.<sup>243</sup> Diese Mittel

---

<sup>238</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Leitlinien für die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen im Rahmen der Europäischen Struktur und Investitionsfonds (ESI-Fonds)“: 7–8.

<sup>239</sup> Ebd., 7.

<sup>240</sup> Vgl. Prognos AG (2018): „Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021“: 161.

<sup>241</sup> Vgl. Anlage II, Z. 141-233.

<sup>242</sup> Vgl. Anlage III, Z. 102-107.

<sup>243</sup> Vgl. Europäische Kommission (2018): „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“: 7.

können dann wiederum zur Umsetzung der politischen Ziele eingesetzt werden. Andererseits könnte angeführt werden, dass durch den Wegfall der Nettoeinnahmenberechnung möglicherweise nicht notwendige Förderungen ausgezahlt werden, obwohl die Vorhaben Einnahmen schaffen. Insofern kann eine Erhöhung der Output-Legitimation bejaht werden, wenn der Betrag der nicht notwendigerweise begünstigten Förderungen geringer ist, als die eingesparten Gesamtverwaltungskosten.

Zudem birgt die erweiterte Nutzung der VKO ein erhebliches Vereinfachungspotenzial für die Verwaltungsbehörde und kommt damit der Throughput-Legitimität zugute. Auch ihr wird ein großes Potenzial zur Verringerung von Verwaltungskosten und -aufwand zugeschrieben.<sup>244</sup> Durch sie muss nicht länger jeder Betrag einer vorfinanzierten Ausgabe zu den einzelnen Buchungsbelegen zurückverfolgt werden, wodurch die Verwaltungslast erheblich gesenkt werden kann.

Verwaltungsbehörden müssen zwar eine eigene Methodik zur Berechnung der Zahlungen entwickeln, die Ressourcen erfordert, wenn sie keine Standard-VKO verwenden, doch diese aufgewendeten Ressourcen können durch die beschleunigte Kontrolle wieder kompensiert werden.<sup>245</sup> Der Hauptvorteil der VKOs liegt demnach in der Verringerung des Umfangs von Kontrollen und Überprüfungen. So könnten die Verwaltungskosten je nach Ausmaß der Inanspruchnahme der VKOs der Programmstellen um 2 % bis 25 % gesenkt werden.<sup>246</sup> Die eingesparten Human- und Verwaltungsressourcen können dann zur Umsetzung der politischen Ziele eingesetzt werden (statt zur Sammlung und Überprüfung von Finanzunterlagen).<sup>247</sup>

---

<sup>244</sup> Vgl. Böhme u. a. (2018): *Simplification Measures in the Cohesion Policy Proposals for 2021-2027 and Impact of the CoR Political Work.*: 13.

<sup>245</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof (2018): „Sonderbericht Nr. 11- Neue Optionen für die Finanzierung von Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums: einfacher, aber nicht ergebnisorientiert“: 17–19.

<sup>246</sup> Vgl. Böhme u. a. (2018): *Simplification Measures in the Cohesion Policy Proposals for 2021-2027 and Impact of the CoR Political Work.*: 13.

<sup>247</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Leitlinien für die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen im Rahmen der Europäischen Struktur und Investitionsfonds (ESI-Fonds):“ 7–8.

Dies kann sich letztlich positiv auf die Effizienz und Effektivität der Kohäsionspolitik und damit wiederum auf die Output-Legitimität auswirken.

Die vereinfachten und flexibleren Übertragungsmöglichkeiten der Mittel dienen auch der Throughput-Legitimität, da die Verwaltungsbehörden Mittel umschichten könne, ohne eine Genehmigung bei der KOM einholen zu müssen.

Hinsichtlich der Throughput-Legitimität sind außerdem die Neuerungen der Berichterstattung relevant. Letztere kann als eine der Hauptursachen für Beschwerden über die Verwaltungskosten und den Verwaltungsaufwand innerhalb der Kohäsionspolitik identifiziert werden. Problematisch ist in diesem Kontext, dass Vereinfachungen der Berichterstattung Beeinträchtigungen der Transparenz und Rechenschaftspflicht zur Folge haben.<sup>248</sup>

Auf die Partizipationsmöglichkeiten und damit die Input-Legitimation haben diese Neuerungen keine Auswirkung.

#### **5.4. Bewertung der Neuerungen hinsichtlich der Kontrollphase der Kohäsionspolitik**

Im Rahmen der Neuerungen wird auch bei den Prüfungen angesetzt. Ein zentraler Ansatz ist dabei, dass die Überprüfungen und Kontrollen differenziert stattfinden sollen. So soll die Anzahl der Verwaltungsüberprüfungen der Verwaltungsbehörden durch einen risikobasierten Ansatz reduziert werden, der auf vorab festgestellten Risiken statt einer vollständigen Abdeckung der Vorhaben basiert.<sup>249</sup>

Zudem werden verbesserte, angemessenere Regelungen hinsichtlich des Verwaltungs- und Kontrollsystems eines Programms eingeführt.<sup>250</sup> Die Voraussetzung für die einfacheren Prüfungsanforderungen ist aber, dass das

---

<sup>248</sup> Vgl. Böhme u. a. (2018): Simplification Measures in the Cohesion Policy Proposals for 2021-2027 and Impact of the CoR Political Work.: 18.

<sup>249</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“ Art. 74 Abs. 2.

<sup>250</sup> Ebd. Art. 83-85.

Verwaltungs- und Kontrollsystem des Programms in effektiver Weise funktioniert und die Gesamtfehlerquote für jedes Jahr 2 % oder weniger beträgt.<sup>251</sup>

Die Neuerungen der Förderperiode 2021–2027 betreffen auch die Einreichung der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung.<sup>252</sup> So wird die Annahme der Rechnungslegung vereinfacht und es werden weniger Informationen zur Rechnungslegung und für Zahlungsanträge verlangt.<sup>253</sup>

Darüber hinaus wird die leistungsgebundene Reserve abgeschafft. Diese besteht aus 6 % der im Rahmen des EFRE, des ESF und des Kohäsionsfonds zugewiesenen Mittel. Die Kommission führt dann eine Leistungsüberprüfung bezüglich der Etappenziele der Mitgliedstaaten durch und entscheidet je nach Ergebnis über die Freigabe der leistungsgebundenen Reserve im Jahr 2019.<sup>254</sup>

Außerdem gibt es einen Wechsel von der jährlichen Berichterstattung hin zu einer Berichterstattung in Echtzeit. Sowohl die jährlichen Durchführungsberichte<sup>255</sup> als auch die Fortschrittsberichte<sup>256</sup> werden abgeschafft. Stattdessen wird das E-Cohesion-System zu einer offenen Datenplattform für die Übermittlung quantitativer Informationen ausgebaut. Die Übermittlung von Daten wird dann zum 31. Januar, 30. April, 31. Juli, 30. September und 30. November eines Jahres stattfinden.<sup>257</sup>

---

<sup>251</sup> Ebd. Art. 83, Art. 84.

<sup>252</sup> Ebd. Art. 98-102.

<sup>253</sup> Vgl. Europäische Kommission (2018): „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“: 9.

<sup>254</sup> Vgl. Europäische Kommission (2013): „Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds Art. 20-21“.

<sup>255</sup> Ebd. Art. 50.

<sup>256</sup> Ebd. Art. 52.

<sup>257</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021): „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“ Art. 42.

5. Auswirkung der kohäsionspolitischen Neuerungen 2021-2027 auf die Legitimation der Europäischen Union

Neuerungen bezüglich Kontrolle und Prüfung				
Förderperiode 2021–2027	Förderperiode 2014–2020	Output	Throughput	Input
Risikobasierte Anzahl der Verwaltungsüberprüfungen	Vollständige Abdeckung der Vorhaben	(+)	+	0
Einfachere Prüfungsanforderungen für Programme bei gut funktionierenden Verwaltungs- und Kontrollsystemen ab einer Fehlerquote von 2% oder weniger	Keine Möglichkeit der Vereinfachung von	(+)	+	0
Keine leistungsgebundene Reserve mehr	Leistungsgebundene Reserve	0	0	0
Berichterstattung in ‚Echtzeit‘	Jährliche Durchführungsberichte + Fortschrittsberichte	0	+	0

*Tabelle 8: Bewertung der Neuerungen bzgl. der Kontrolle und Prüfung der Kohäsionspolitik*

Im Interview wurden weniger Prüfungsinstanzen und eine niedrigere Prüfungsintensität als eine wünschenswerte Neuerung angegeben.<sup>258</sup> Insofern ist es grundsätzlich positiv zu bewerten, dass beispielsweise mit einer risikobasierten Anzahl von Verwaltungsprüfungen versucht wird, die Prüfungsintensität zu verringern.

Die risikobasierte Anzahl von Verwaltungsüberprüfungen könnte so die Effizienz der Prozesse innerhalb der Verwaltungsbehörden erhöhen. Es wird dadurch eine erhebliche Reduzierung des Kontrollaufwands in Höhe von 2–3 % der Gesamtverwaltungskosten der Kohäsionsfonds erwartet.<sup>259</sup> Falls diese Einschätzung zutrifft, hat dies nicht nur positive Auswirkungen auf die Throughput-, sondern auch auf die Output-Legitimation, weil die ersparten Mittel für Förderprojekte verwendet werden können.

<sup>258</sup> Vgl. Anlage II, Z. 237-238.

<sup>259</sup> Vgl. Europäische Kommission (2018): „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“: 9.

Im Experteninterview wurde jedoch bezweifelt, dass der risikobasierte Ansatz tatsächlich eine Erleichterung des Verwaltungsaufwands zur Folge hat. Dies wurde damit begründet, dass auch für die Einschätzung des Risikos Überprüfungen angestellt werden müssen.<sup>260</sup> Der Ausschuss der Regionen bewertet diese Neuerung hingegen positiv in Bezug auf die Arbeitsbelastung und befürwortet sie.<sup>261</sup>

Die Möglichkeit des vereinfachten Verwaltungs- und Kontrollsystems der Programme ab einer Fehlerquote von 2 % könnte positive Auswirkungen auf die Throughput-Legitimation der EU haben. Zuverlässige Kontrollsysteme könnten so entlastet werden, ohne dass mit einem großen Rückgang der Qualität gerechnet werden muss.

Die leistungsgebundene Reserve sollte ein Anreiz für die Mitgliedstaaten und Regionen, die angestrebten Outputs und Ergebnisse zu erreichen.<sup>262</sup> Insofern könnte man davon ausgehen, dass die Abschaffung der leistungsgebundenen Reserve eine negative Auswirkung auf die Output-Legitimation haben kann. Es konnte allerdings festgestellt werden, dass die leistungsgebundene Reserve in der Förderperiode 2021–2027 in keinem bedeutendem Umfang zu einer Verbesserung der Ergebnisse beigetragen hat, weil die Leistungsüberprüfung kaum auf Ergebnisindikatoren, sondern auf Ausgaben und Outputs basierte. Darüber hinaus wurden die Mittel auch dann endgültig zugewiesen, wenn die Etappenziele nicht vollständig erreicht wurden.<sup>263</sup> Deshalb kann der Wegfall der leistungsgebundenen Reserve hinsichtlich der Output-Legitimation als neutral erachtet werden.

Der Wechsel der jährlichen Berichte zu einer Berichterstattung in Echtzeit sowie die Abschaffung der jährlichen Fortschrittsberichte haben das Potenzial, den Verwaltungsaufwand zu verringern. Beide Berichte wurden als aufwendig

---

<sup>260</sup> Vgl. Anlage III, Z. 119-114.

<sup>261</sup> Vgl. Böhme u. a. (2018): „Simplification Measures in the Cohesion Policy Proposals for 2021-2027 and Impact of the CoR Political Work.“ 9.

<sup>262</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof (2017): „Sonderbericht Nr. 15 Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente“: 8.

<sup>263</sup> Ebd., 9.

angesehen. Gleichzeitig kann aber hinterfragt werden, ob die zunehmende Häufigkeit der Übermittlung tatsächlich eine Entlastung der Verwaltung mit sich bringen.<sup>264</sup>

Die tatsächliche Auswirkung auf die Throughput-Legitimation wird davon abhängen, ob es den Verwaltungsbehörden gelingt, einen schnellen und unkomplizierten Ansatz für die häufige Meldung der Informationen zu entwickeln. Entscheidend wird dabei sein, ob die Verwaltungsbehörden von den Begünstigten nur die für die Berichterstattung zwingend notwendigen Informationen sammeln.<sup>265</sup>

---

<sup>264</sup> Vgl. *Anlage III, Z. 109-111.*;

<sup>265</sup> Vgl. Böhme u. a. (2018): „Simplification Measures in the Cohesion Policy Proposals for 2021 – 2027 and Impact of the CoR Political Work“: 19.

## **6. Zusammenfassung**

Die Debatte um die Legitimation der EU ist nicht neu. Angesichts der gegenwärtigen Desintegrationsbewegungen und dem Anstieg von Euroskeptizismus in den vergangenen Jahren ist die Frage nach der Legitimität der EU aber umso aktueller.

In Kapitel 2 konnte dargestellt werden, dass die Legitimation anhand dreier Legitimationsarten bewertet werden kann: Der Output-, Throughput- und Input Legitimität.

In Kapitel 3 konnte herausgearbeitet werden, dass die Europäische Union ein Defizit hinsichtlich aller drei Legitimationsarten aufweist. Als grundlegendes Problem sieht alle drei Defizite, dass die Europäische Union ein weltweit einzigartiges Institutionsgefüge ist, in dem es durch ein Mehrebenensystem und den daraus resultierenden langen Prozess- und Steuerungsketten zu Effektivitätsverlusten kommt und die Legitimation erschwert wird.

In Kapitel 4 wurde die Kohäsionspolitik und ihre Ausgestaltung in der neuen Förderperiode 2021-2027 dargestellt. Die Neuerungen der Förderperiode 2021-2027 fokussieren sich auf zwei zentrale Elemente: Vereinfachung und Flexibilität. Damit wird in der neuen Förderperiode auf Anregungen und Forderungen der die Programme umsetzenden Stellen in den Mitgliedstaaten reagiert, die die zu starken, komplexen und häufig nicht zielführenden Regelungen kritisieren.

In Kapitel 5 konnten relevante Neuerungen identifiziert werden und anhand der drei Legitimationsarten hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Legitimation der EU bewertet werden.

In der Phase der politischen, rechtlichen und finanziellen Rahmensetzung sind bedeutende Neuerungen die Maßnahmen zur Harmonisierung und Vereinfachung des rechtlichen Rahmens. Diese Vereinfachungsmaßnahmen zielen hauptsächlich auf die Verbesserung der Effizienz der Prozesse ab und damit auf die Erhöhung der Throughput-Legitimität. Hinsichtlich der politischen Rahmensetzung gibt es keine

gravierenden Neuerungen, die in Baden-Württemberg einen Einfluss auf die Legitimation haben können.

Die verglichen mit der vorherigen Förderperiode geringe Mittelausstattung wirkt sich offensichtlich negativ auf die Output-Legitimität aus. Vor diesem Hintergrund macht es Sinn, dass sich die Europäische Union in der Rahmensetzung der Kohäsionspolitik darauf fokussiert, durch Verbesserungen der Throughput-Prozesse Mittel einzusparen, um die finanziellen Kürzungen auszugleichen.

Auch in der Planungsphase kann der gleiche Ansatz beobachtet werden. Sowohl die Neuerungen hinsichtlich der Programmplanung, als auch die Ausweitung und Verbesserung der grundlegenden Voraussetzungen zielen auf eine Erhöhung der Throughput-Legitimität ab. Auch hier ist auffallend, dass sich die Neuerungen überwiegend auf die Verbesserung der Effizienz der Prozesse fokussieren, mit dem Ziel, Mittel einzusparen.

Die Neuerungen der Umsetzungsphase zielen einerseits auf eine Erhöhung der Throughput-Legitimität durch Vereinfachung und Pauschalisierung und andererseits auf eine Erhöhung der Output-Legitimität durch Flexibilität ab.

In der Kontrollphase liegt der Fokus auf der Reduzierung der Prüfungsintensität. Dabei soll aber durch einen differenzierten Ansatz, wie z.B. der Voraussetzung der Fehlerquote von 2% oder weniger, sichergestellt werden, dass diese Reduzierung nicht zu Lasten der Qualität geht. Auch diese Neuerungen betreffen die Throughput-Legitimität.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass alle Neuerungen auf eine Verbesserung der Ergebnisse und einer Erhöhung der Output-Legitimation abzielen. Zwar gibt es viele Neuerungen, die die Throughput-Legitimation beeinflussen. Dabei wird aber überwiegend an dem Bewertungskriterium ‚Effizienz‘ der Prozesse angesetzt oder vereinzelt an der Verbesserung der ‚Transparenz‘. In beiden Fällen sollen diese Verbesserungen aber dazu dienen, durch wirksamere und ressourcenschonendere

Prozesse bessere Ergebnisse zu erzielen. So kann bei den Verbesserungen der Transparenz auch festgestellt werden, dass diese überwiegend darauf abzielen, durch eine Entkomplexisierung den Zugang zu Informationen zu verbessern. Diese Entkomplexisierung betrifft aber spezifische, für die Programmbehörden relevante Dokumente. Daraus lässt sich schließen, dass auch die Verbesserung der Transparenz in erster Linie darauf abzielt, den Programmbehörden den Verwaltungsaufwand durch konzentriertere und klarere Informationen zu vereinfachen – und nicht den Unionsbürgern.

Es gibt hinsichtlich der Throughput-Legitimität keine relevanten Änderungen, die die Inklusivität und Offenheit der Institutionen für Interessenvertretungen betreffen. Zudem werden durch die Neuerungen keine Erhöhung der Rechenschaftspflicht angestrebt.

Es gibt keine Neuerungen, die einen Einfluss auf Partizipationsmöglichkeiten haben. Auf die Input-Legitimität haben die Neuerungen folglich keine direkten Auswirkungen.

Letztlich kann konstatiert werden, dass die Neuerungen der Kohäsionspolitik vor allem einen Beitrag zur Verringerung des Output-Legitimationsdefizits leisten. Ein direkter Einfluss auf die Throughput-Legitimität beschränkt sich auf die Verbesserung der Effizienz der Prozesse. Hinsichtlich der Input-Legitimität sind durch die Neuerungen keine relevanten direkten Änderungen zu erwarten.

## Literaturverzeichnis

**Abels, Gabriele:** „Legitimität, Legitimation und das Demokratiedefizit der Europäischen Union“. In *Handbuch Europäische Union*, herausgegeben von Peter Becker und Barbara Lippert, 1–19. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2019. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-17436-1\\_39-2](https://doi.org/10.1007/978-3-658-17436-1_39-2).

**Böhme, Kai, Nicola Brignani, Giovanni Familiari, Frank Holstein, Amparo Montan Montesinos, Giacomo Salvatori, Luca Santin, u. a.:** Simplification Measures in the Cohesion Policy Proposals for 2021-2027 and Impact of the CoR Political Work., 2018. <http://dx.publications.europa.eu/10.2863/321262>.

**Bovens, Mark, Thomas Schillemans, und Paul 'T Hart:** „Does Public Accountability Work? An Assessment Tool“. *Public Administration* 86, Nr. 1 (2008): 225–42. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x>.

**Bundesministerium für Wirtschaft und Energie:** „Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung zum Einsatz der EU-Strukturfonds in Deutschland in der Förderperiode 2021-2027“, 2021.

**Calliess, Christian , und Ruffert, Matthias (Hrsg.):** EUV/AEUV - Kommentar 5. Auflage 2016.

**Cerutti, Furio:** „The Deeper Roots of Legitimacy and Its Future“. *Review of International Political Economy* 18, Nr. 1 (2007): 121–30. <https://doi.org/10.1080/09692290.2011.545221>.

**Dresing, Thorsten, und Pehl, Thorsten:** Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse. Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende. 8. Auflage. Marburg, 2018.

**Europäische Kommission:** „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen: 80 Vereinfachungsmaßnahmen in der Kohäsionspolitik 2021-2027“, 2018.

**Europäische Kommission:** Leitlinien für die Anwendung vereinfachter Kostenoptionen im Rahmen der Europäischen Struktur und Investitionsfonds (ESI-Fonds), Pub. L. No. 2021/ C 200/01 (2021).

**Europäische Kommission:** „Umsetzung der Bestimmungen der Ex-ante-Konditionalitäten während der Programmplanungsphase der ESI-Fonds“, 2017.

**Europäische Kommission:** „Verordnung (EU) 2021/59 vom 24. Juni 2021 über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handel unterstützte Ziel ‚Europäische territoriale Zusammenarbeit‘ (Interreg)“. In *Amtsblatt der Europäischen Union*. L231/94, 2021.

**Europäische Kommission:** „Verordnung (EU) 2021/1057 vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1296/2013“. In *Amtsblatt der Europäischen Union*. L231/21, 2021.

**Europäische Kommission:** „Verordnung (EU) 2021/1058 vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds“. In *Amtsblatt der Europäischen Union*. L231/60, 2021.

**Europäische Kommission:** „Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 für Fonds mit geteilter Mittelverantwortung“. In *Amtsblatt der Europäischen Union*. L231/159, 2021.

**Europäische Kommission:** Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen der ESI-Fonds, 2013. In *Amtsblatt der Europäischen Union*. L347/320, 2013.

**Europäischer Rechnungshof:** „Sonderbericht Nr. 11- Neue Optionen für die Finanzierung von Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raums: einfacher, aber nicht ergebnisorientiert“, 2018.

**Europäischer Rechnungshof:** „Sonderbericht Nr. 15 Ex-ante-Konditionalitäten und die leistungsgebundene Reserve in der Kohäsionspolitik: innovative, aber noch nicht wirksame Instrumente“, 2017.

**Europäischer Rechnungshof:** „Sonderbericht Nr. 24: Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik“, 2021.

**Europäischer Rechnungshof:** „Zuweisung der kohäsionspolitischen Mittel für 2021-2027 an die Mitgliedstaaten“, 2019.

[https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr\\_cohesion/rcr\\_cohesion\\_de.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr_cohesion/rcr_cohesion_de.pdf).

**Europäische Kommission, Generaldirektion Kommunikation:** „Flash - Eurobarometer 497: Citizens' awareness and perception of EU regional policy“, 2021.

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/eurobarometer\\_2021\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/eurobarometer_2021_report_en.pdf)

**Europäische Kommission, Generaldirektion Kommunikation:** Standard-Eurobaromtere 95: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union: Bericht., 2021. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/526151>

**Europäische Kommission, Generaldirektion Kommunikation:** Standard-Eurobarometer 91: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union: Bericht., 2019. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/04647>.

**Fenner, David Henry:** „Ein neuer wettbewerbsorientierter Ansatz in den wirtschaftsfördernden Politiken der EU“ 1. Auflage. Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft, Band 40. Baden-Baden: Nomos, 2017.

**Gläser, Jochen, und Laudel Grit:** „Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse“, 4. Auflage, 2009.

**Interreg V-A Italien-Österreich:** „Leitfaden für Nettoeinnahmen erwirtschaftende Vorhaben“, 2018.

**Kaeding, Michael, Johannes Pollak, und Paul Schmidt:** „Europaskeptizismus und die Zukunft Europas. Ansichten aus den Hauptstädten“. *integration* 43, Nr. 2 (2020): 136–43. <https://doi.org/10.5771/0720-5120-2020-2-136>.

**Kese, Volkmar, und Daniel Zimmermann:** „Die subnationalen Verwaltungen als Legitimationsgaranten der Europäischen Union – belegt an der europäischen Kohäsionspolitik“. *Integration* 35, Nr. 4 (2012): 296–312.

**Lauth, Hans-Joachim:** „Gewaltenteilung und Accountability: Konzeptionelle Grundlagen zur Kontrollfunktion der Gewaltenteilung in Mehrebenensystemen“. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26, Nr. S1 (April 2016): 17–35. <https://doi.org/10.1007/s41358-015-0003-2>.

**Micalizzi, Fabrizio:** „Habermas und die Europäische Union: Perspektiven für eine Legitimitätssteigerung der europäischen Institutionen.“ 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos, 2017.

**Ministerium der Justiz und für Europa:** „Drucksache 16/4567: Unterrichtung des Landtags in EU-Angelegenheiten; – Vorhaben von erheblicher politischer Bedeutung –“, 30. Juli 2018.

**Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz:** „EFRE Programm 2021-2027- Entwurf Stand 23.10.2021“, 2021.

**Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz:** „OP Baden-Württemberg EFRE 2014-2020: Innovation und Energiewende“, 2014.

**Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration.** „ESF+ Programm 2021-2027 - Entwurf Stand 10/2021“, 2021.

**Niedobitek, Matthias:** *Europarecht: Grundlagen und Politiken der Union*. Walter de Gruyter GmbH & Co KG, 2019.

**Papadopoulou, Lina:** „‘All Good Things Come in Threes’: From a Double to a Triple Democratic Legitimacy of the European Union“. In *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis: Dimitris Tsatsos in Memoriam*, herausgegeben von Lina Papadopoulou, Ingolf Pernice, und Joseph H.H. Weiler. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2018. <https://doi.org/10.5771/9783845297415>.

**Papadopoulou, Lina, Ingolf Pernice, und Joseph H.H. Weiler.:** „Introduction: Legitimacy Issues of the European Union“. In *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis: Dimitris Tsatsos in Memoriam*, herausgegeben von Lina Papadopoulou, Ingolf Pernice, und Joseph H.H. Weiler. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2018. <https://www.nomos-elibrary.de/index.php?doi=10.5771/9783845297415>.

**Prognos AG:** „Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021“, 2018.

**Sankowsky, Michaela:** *Demokratische Legitimation der EU und des ESM: Steuerung und Koordinierung in der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*. Diplomica Verlag, 2013.

**Scharpf, Fritz W.:** „Das Dilemma der supranationalen Demokratie in Europa“. *Leviathan* 43, Nr. 1 (2015): 11–28. <https://doi.org/10.5771/0340-0425-2015-1-11>.

**Scharpf, Fritz W.:** *Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?* Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Sonderband. Frankfurt/Main: Campus-Verl, 1999.

**Scharpf, Fritz W.:** „Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung.“ Konstanzer Universitätsreden, 25. Konstanz: Druckerei u. Verlagsanst. Universitätsverl, 1970.

**Schliesky, Utz:** „Legitimität: Vergangenheit, Gegenwart und digitale Zukunft des Staates und seiner Herrschaftsgewalt in einem Begriff“. 1. Aufl. Duncker & Humblot, 2020. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-55900-8>.

**Schliesky, Utz:** „Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt: die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem“. Mohr Siebeck, 2004.

**Schmidt, Vivien A.:** „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“. *Political Studies* 61, Nr. 1 (2013): 2–22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>.

**Schmidt, Vivien A.:** „Is There a Deficit of Throughput Legitimacy in the EU?“ In *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union*, herausgegeben von Sascha Garben, Inge Govaere, und Paul Nemitz, 2019.

**Schmidt, Vivien A.:** „Politicization in the EU: Between National Politics and EU Political Dynamics“. *Journal of European Public Policy* 26, Nr. 7 (2019): 1018–36. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619189>.

**Schmidt, Vivien A, European Commission, und Directorate-General for Economic and Financial Affairs:** *“The Eurozone’s Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?”* Luxembourg: Publications Office, 2015.  
<http://bookshop.europa.eu/uri?target=EUB:NOTICE:KCBD15015:EN:HTML>.

**Schmidt, Vivien, und Matthew Wood:** „Conceptualizing Throughput Legitimacy: Procedural Mechanisms of Accountability, Transparency, Inclusiveness and Openness in EU Governance“. *Public Administration* 97, Nr. 4 (2019): 727–40. <https://doi.org/10.1111/padm.12615>.

**Weidenfeld, Werner:** „Die Europäische Union“. UTB, 2020.

**Wimmel, Andreas.** „Die demokratische Legitimität europäischen Regierens: ein Labyrinth ohne Ausgang?“ *integration* 31, Nr. 1 (2008): 48–64.  
<https://doi.org/10.5771/0720-5120-2008-1-48>.

### **Internetquellenverzeichnis**

**Die Bundesregierung:** ESF Plus 2021-2027 <https://www.esf.de/portal/DE/ESF-Plus-2021-2027/foerderperiode-2021-2027.html> {06.01.2022}

**Europäische Kommission:** Breakdown of Cohesion Policy allocations per Member State.  
[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/1\\_table\\_breakdown\\_of\\_cohesion\\_policy\\_current\\_prices.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/1_table_breakdown_of_cohesion_policy_current_prices.pdf) {02.02.2022}

**Europäische Kommission:** Die „Europa-Rede“ von Präsident Jean-Claude Juncker bei der Konrad Adenauer Stiftung, November 2016,;  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_16\\_3654](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_16_3654)  
{02.01.2022}

**Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz BW:**

Die neue Förderperiode <https://2021-27.efre-bw.de/die-neue-foerderperiode/>  
{05.01.2022}

**Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz BW:**

Operationelles Programm <https://2021-27.efre-bw.de/operationelles-programm/>  
{05.01.2022}

**Statista:** Wahlbeteiligung bei den Europawahlen in Deutschland von 1979 bis 2019

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/6818/umfrage/entwicklung-der-wahlbeteiligung-an-europawahlen-seit-1979/> {05.01.2022}

**Statista:** Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen in Deutschland von 1949 bis

2021 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2274/umfrage/entwicklung-der-wahlbeteiligung-bei-bundestagswahlen-seit-1949/> {05.01.2021}

**Europäische Kommission:** Die „Europa-Rede“ von Präsident Jean-Claude Juncker

bei der Konrad Adenauer Stiftung, November 2016,:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_16\\_3654](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_16_3654)

{02.01.2022}

## Anlagen

### Anlage I: Interviewleitfaden

#### I. Frageteil: Programmierung Kohäsionspolitik

1. Zum aktuellen ELER Operationellen Programm:
  - Wie kommt das Programm zustande?
  - Wie ist der aktuelle Stand?
  - Wie geht es jetzt weiter?

#### II. Kurze Erklärblock: Untersuchungsgegenstand und Output-, Throughput- und Input-Legitimität

Ich untersuche (grob) den Einfluss der kohäsionspolitischen Neuerungen 2021-2027 auf die Legitimität der EU. Es gibt 3 Legitimitätsarten:

**Output-Legitimität:** Zielt auf Ergebnisse der Politik ab. Entscheidungen gelten als legitim, wenn sie auf wirksame Weise das allgemeine Wohl des Gemeinwesens fördern (Problemlösungsfähigkeit).

**Throughput-Legitimität:** Bezieht sich auf den Prozess der Entscheidungsfindung innerhalb eines politischen Systems. Entscheidungen gelten als legitim, wenn sie transparent und nachvollziehbar sind und die Verantwortlichkeiten klar geregelt sind.

**Input-Legitimität:** Beschreibt, inwiefern politische Entscheidungen den Willen des Volkes widerspiegeln. Bezieht sich damit auf die partizipative Qualität des Prozesses, der zu Gesetzen und Regeln führt. Also: Gibt es ausreichend Partizipationsmöglichkeiten?

III. Frageteil 2: Einschätzung hinsichtlich Output-, Throughput- und Input-Legitimität

2. Zur Output-Legitimität:

- Würden Sie die Fähigkeit des EFRE/ESF einschätzen, wirksame Ergebnisse zu erzielen, die dem Gemeinwohl dienen?
- Würden Sie sagen, es hat mit der neuen Förderperiode Vereinfachungen/Änderungen im EU Regelwerk gegeben, die die Problemlösungsfähigkeit des EFRE/ESF verbessert haben?
- Welche Veränderungen wären Ihrer Meinung nach notwendig, um die Problemlösungsfähigkeit des EFRE/ESF zu verbessern?

3. Zur Throughput-Legitimität:

- Würden Sie sagen, bezgl. Dem EFRE/ESF gibt es genug Transparenz und alle Verantwortlichkeiten sind klar?
- Würden Sie sagen, es hat mit der neuen Förderperiode Vereinfachungen/Änderungen im EU Regelwerk gegeben, die die Transparenz und Verantwortlichkeiten im EFRE/ESF verbessert haben?
- Welche Veränderungen wären Ihrer Meinung nach notwendig, um die Problemlösungsfähigkeit der EFRE/ESF zu verbessern?

4. Zur Input-Legitimität:

- Würden Sie sagen, der EFRE/ESF spiegelt den Willen des Volkes wieder und bezieht den Willen des Volkes genug ein? Gibt es genug Partizipationsmöglichkeiten oder braucht man das gar nicht, weil nicht zielführend?
- Würden Sie sagen, es hat mit der neuen Förderperiode Vereinfachungen/Änderungen im EU Regelwerk gegeben, die die Partizipationsmöglichkeiten im EFRE/ESF verbessert haben?
- Welche Veränderungen wären Ihrer Meinung nach notwendig, um die Partizipationsfähigkeit der des EFRE/ESF zu verbessern?

## **Anlage II: Interview Experte 1**

### **Interview**

#### **Interviewer 1, Sachbearbeiter im EFRE-Fachressort des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau BW, 09. Dezember 2021 um 14 Uhr**

1 **B:** *Da Sie erst vor 2 Jahren auf das Wirtschaftsministerium gekommen sind gehe*  
2 *ich davon aus dass sie jetzt eher mit der neuen Förderperiode vertraut sind da die*  
3 *Alte da ja schon relativ in den Endzügen war oder?*

4  
5 **I1:** *Nein, die Alte die läuft noch. Und zwar können wir jetzt sogar noch bewilligen*  
6 *bis Ende 22 und die Abrechnung muss im Jahr 23 erfolgen. Also mein*  
7 *Hauptgeschäft würde ich sagen ist 70% neue Förderperiode aber die alte*  
8 *Förderperiode beschäftigt uns wirklich noch, weil mehr als die Hälfte der Fälle noch*  
9 *nicht abgeschlossen ist. Die wurden verlängert, sei es wegen Corona oder wegen*  
10 *Verzögerung im Projektablauf. Also da gibt es ganz viele Faktoren. Letztes Mal*  
11 *konnte ich als erstes überhaupt einen Fördertatbestand im Prinzip abschließen.*  
12 *Ansonsten die meisten Laufen wirklich noch. Und wir haben auch Mittelabflüsse*  
13 *von 50% derzeit erst. Das heißt also die Alte beschäftigt uns noch richtig viel aber*  
14 *natürlich wird die neue parallel schon konzipiert.*

15

16 **B:** *Können Sie mir einmal sagen, wie der aktuelle Stand beim EFRE Operationellen*  
17 *Programm ist?*

18 **I1:** *Der ist Stand folgender: das Operationelle Programm der Entwurf ist fertig. Wir*  
19 *haben die Konsultation mit den ganzen Partner durchgeführt und das liegt bei der*  
20 *Genehmigung bei der Kommission. Also Baden-Württemberg hat es auch formell*  
21 *schon eingereicht zur Genehmigung. Und da laufen derzeit die Prüfungen, weil da*  
22 *nicht nur die DG REGIO sondern viele andere Akteure an Bord sind. Wir haben*  
23 *bisher aber nur informelle Rückmeldung bekommen. Formelle Rückmeldung steht*  
24 *also noch aus. Aber es liegt Brüssel und nicht mehr bei uns.*

25

26 **B:** *Eine Frage zur Erstellung des Operationellen Programm. Wie läuft das*  
27 *Konsultationsverfahren ab und wer wird zu den Konsultationen eingeladen?*

28 **II:** Die Konsultation wurde sehr offen beworben. Aber da ergibt sich über die Jahre  
29 natürlich ein gewisses Stammpublikum. Also diejenigen, die im Begleitausschüsse  
30 dabei waren oder die bei der letzten Konsultation dabei waren die sind natürlich  
31 eher wieder dabei als komplett neue Player die mit dem EFRE noch nie was zu tun  
32 hatten. Aber man macht es sehr offen und es ist grundsätzlich jedem offen  
33 teilzunehmen. Aber es ist so eine Fachmaterie, dass wirklich nur die da sind die sich  
34 auch wirklich mit dem Thema auskennen.

35

36 **B:** *Ok. Und das Gleiche würde mich beim Begleitausschuss interessieren. Also wie*  
37 *werden die Mitglieder ausgewählt die da dann im Begleitausschuss sitzen?*

38 **II:** Auch das ist historisch bedingt. Diejenigen die drin sind, sind drin. Es gab jetzt  
39 Anträge von neuen Institutionen die auch einen Sitz wollten und da haben wir dann  
40 innerhalb vom Begleitausschuss entschieden ob sie den Sitz erhalten oder nicht.  
41 Beim EFRE ist es so. Die neue Förderperiode knüpft an die Alte an. Man geht also  
42 nicht hin und sagt mit der neuen Förderperiode fangen wir wieder bei allem bei 0  
43 an. Das würde nicht funktionieren. Dann würde alles zusammenbrechen. Sondern  
44 man nimmt vieles einfach 1 zu 1 und kopiert es rüber und passt es dann  
45 möglicherweise an notwendige die Änderungen an. Und so ist es auch beim  
46 Begleitausschuss oder den Konsultationen. Man nimmt einfach den Stamm den  
47 man schon hatte. Den schreibt man an. Und dann bewirbt man es noch offen sodass  
48 jeder Neue der noch interessiert ist auch dabei sein kann.

49

50 **B:** *Eine Frage zur Output-Legitimität. Wie würden Sie die Fähigkeit des EFRE*  
51 *einschätzen, gute Ergebnisse zu erzielen. Also dass das Geld effektiv und effizient*  
52 *eingesetzt wird damit ein Mehrwert fürs Gemeinwohl generiert wird?*

53 **II:** Also Knackpunkt und für uns entscheidend ist die Sichtbarkeit von Projekten.  
54 Das heißt wir legen sehr großen Wert darauf, dass wir Projekte haben die für eine  
55 sehr große Anzahl von Personen tatsächlich auch sichtbar sind. Und das nicht nur  
56 während der Durchführungszeit sondern auch während der Zweckbindungsfrist.  
57 Das heißt also im Endeffekt das Projekte soll während der Realisierung sichtbar

58 sein, aber auch danach dann noch. Das ist im Prinzip unser Ansatz um die  
59 Sichtbarkeit zu erhöhen. Die Frage ist natürlich wie machen wir das. Also ich würde  
60 sagen ein Instrument ist die Art der Fördermaßnahmen. Es gibt im EFRE zwei  
61 Bausteine. Einerseits die Fachförderung und andererseits den Wettbewerb  
62 RegioWin. Bei der Fachförderung überlegt sich das Wirtschaftsministerium oder  
63 die anderen Ressorts einen Fördertatbestand. Wir sagen zum Beispiel wir wollen  
64 Start-Up Acceleratoren oder Technologietransfermanager fördern. Also im Prinzip  
65 Top-Down. Aber ergänzend wollen wir auch einen Bottom-Up Ansatz haben. Das  
66 haben wir jetzt wieder gemacht mit RegioWin 2030. Das haben wir parallel  
67 gemacht während das Operationelle Programm erstellt wurde und das läuft schon.  
68 Und hier binden wir ein Drittel aller EFRE Mittel. Die Regionen in Baden-  
69 Württemberg dürfen sich dabei selber finden und sollen auch Akteure wie z.B.  
70 Unternehmen, Hochschulen, Forschungsinstitute oder Bürger miteinbeziehen. Und  
71 die müssen dann regionale Entwicklungskonzepte ausarbeiten, in der sie  
72 beschreiben, wo die Region hinmöchte. Also dass sie schaut worauf sie sich  
73 spezialisieren kann und dann im nächsten Schritt ganz konkrete Projekte daraus  
74 ableitet, sog. Leuchtturmprojekte die wir dann über den EFRE fördern.  
75 Das heißt allein durch diesen Ansatz versuchen wir im Prinzip die Breite des Landes  
76 abzudecken , sodass jeder teilnehmen kann und dass sich jeder einbringen kann.  
77 Das war auch ein sehr großer Erfolg. Da hatten wir in jeder Region eine vierstellige  
78 Anzahl an Personen die allein in der Initiierung mitgewirkt haben. Das heißt die  
79 Projektkonzeption an sich hat eigentlich dazu geführt, dass die EU sichtbar wird.  
80 Außerdem legen wir einen Wert darauf dass der Mehrwert der EU-Förderung auch  
81 nach außen transportiert wird und transparent ist. In unseren Nebenbestimmungen  
82 in Kapitel 6 und 7 ist hier ganz klar festgelegt, was die einzelnen Projekte bringen  
83 müssen. Wenn ein Bauvorhaben realisiert wird muss z.B. ein Schild mit EU-  
84 Wappen aufgestellt werden. Oder wenn diese Baustelle fertig und eröffnet ist dann  
85 muss 15 Jahre lang vor das Gebäude ein Hinweis auf die EU-Förderung angebracht  
86 werden.  
87 Und wir fordern auch von Projekten dass sie öffentliche Veranstaltungen wie z.B.  
88 einen Tag der offenen Tür machen. Dass das Projekt auch nach außen kommuniziert  
89 und bekannt wird.

90 Das würde ich sagen sind drei Maßnahmen mit denen wir versuchen die  
91 Sichtbarkeit erhöhen.

92 Sehr viele Projekte die wir fördern haben außerdem einen großen Einfluss auf die  
93 Gesellschaft. Wir achten auch darauf, dass wir nicht nur KMUs fördern und es dann  
94 nur diesen KMUs zu Gute kommt. Sondern wir versuchen Projekte zu fördern, die  
95 auch das Leben einer breiten Masse an Leute betrifft.

96

97 **B:** *Und würden Sie sagen, z.B. früher gab es ja 11 thematische Ziele an denen man*  
98 *sich orientieren musste und dann hat sich ja alles an der Europa 2020 Strategie*  
99 *ausgerichtet und so weiter und jetzt in der neunten Periode gibt es ja nur noch 5*  
100 *Politikziele und noch andere Vereinfachungsmaßnahmen. Ist Ihnen da was*  
101 *aufgefallen was es für Sie einfacher gemacht hat das alles umzusetzen oder gabs*  
102 *keine große Veränderung oder keine große Auswirkung die sich im Praktischen*  
103 *ausgewirkt haben?*

104 **II:** Die Reduzierung der Ziele von 11 auf 5 hat praktischen Handling für uns als  
105 ausführende Stellen keinerlei Veränderungen gebracht. Baden Württemberg fördert  
106 seit jeher (...) also unsere Schwerpunkt liegt bei Innovation. Wir fördern Innovation  
107 also das heißt Politikziel 1 und ergänzend Politikziel 2 das Thema Nachhaltigkeit  
108 mit Klimaverträglichkeit weil das einfach die Top Themen sind. Diese zwei  
109 Politikziele hatten wir aber im Endeffekt in der letzten Förderung auch schon  
110 belegt, das heißt in der thematischen Zielsetzung ändert sich nichts. Vielleicht wird  
111 der Schwerpunkt etwas grüner.

112

113 **B:** *Und sonst Neuerungen zum Beispiel kann man jetzt auch verschiedene*  
114 *Finanzierungsinstrumente oder Zuschüsse verbinden oder flexibler einsetzen usw.*  
115 *Haben Sie da irgendwelche Neuerungen wo Sie jetzt sagen würde das hat jetzt uns*  
116 *jetzt wirklich irgendwie krass geholfen oder umgekehrt es komplizierter? Oder*  
117 *haben sie da gar nichts mitbekommen quasi von den 80 Vereinfachungsmaßnahmen*  
118 *die angekündigt wurden von der EU?*

119 **II:** Die müsste ich im Detail anschauen. Also man muss sagen in der Praxis ist es  
120 einfach unfassbar komplex. Das heißt die Abwicklung des EFRE hat so viele  
121 Hürden. Das ist kein Vergleich wenn man die Förderung aus Landesmittel oder aus

122 Bundesmittel macht. Der Komplexitätsgrad ist also viel höher. Nehmen wir das  
123 Beispiel Finanzierung. Da versucht man natürlich auf dem Bestehenden was man  
124 gerade hat aufzubauen und das zu behalten, weil es sonst noch komplexer wird.  
125 Beim Thema Finanzlösungen verhalten wir uns also sehr zurückhalten. Wir wollen  
126 im Endeffekt auch weiter als Zuschüsse fördern . Das Thema Finanzinstrumente  
127 wird intern immer wieder heiß diskutiert weil wir da von der Kommission auch  
128 Druck bekommen haben dass wir da auch weitere Finanzinstrumente anbieten  
129 sollen. Aber da muss man bedenken und sich z.B. die derzeitige Zinslage  
130 anschauen. Wenn man ein Prozent Zins zahlt und wir bieten eine Verbilligung von  
131 einem halben Prozent dann ist das kein wirklicher Anreiz. Es gibt parallel ja auch  
132 viele Fördermaßnahmen auf Landesebene . Und das nächste Problem ist bei 107  
133 Millionen Euro Volumen allein für uns (...) wir fördern natürlich eher größere  
134 Projekte. Das heißt wir haben überall Mindestvorgabe von 100 Tausend Euro  
135 alleine Förderung aus dem EFRE und auch die wird in der Regel weit überschritten,  
136 also in der Regel geht es um Millionenbeträge. Und wenn wir da eine  
137 Zinsverbilligung von 2000 Euro versprechen würden oder 4000 Euro das wäre  
138 nicht umsetzbar im Endeffekt. Das mag vielleicht in Ländern in Osteuropa ein  
139 interessanten Ansatz sein aber bei uns gehen wir davon aus dass das in der Praxis  
140 keinen Mehrwert bietet der dann dazu führt das sich mehr darauf bewerben.

141 Was eine sehr große Erleichterung ist, ist dass die Nettoeinnahmenberechnung  
142 weggefallen ist. Bisher mussten wir wenn wir Zentren gefördert hatten im  
143 Nachhinein schauen, ob die noch mehr Einnahmen erzielt haben als geplant und  
144 diese Überprüfung fällt jetzt weg. Und diese Nettoeinnahmenrechnung war auch  
145 immer sehr prüfanfällig durch die ganzen Prüfbehörden. Also das ist zum Beispiel  
146 ein Mehrwert aber sonst aus der praktischen Erfahrung kann ich leider nicht mehr  
147 sagen, weil wie gesagt das Operationelle Programm noch nicht genehmigt ist. Da  
148 läuft die Förderperiode im Endeffekt jetzt erst an.

149

150 **B:** Okay. Dann noch zur Transparenz und Verantwortlichkeit. Was würden Sie  
151 sagen, oder wie würden Sie diesen Aspekt einschätzen für Bürger jetzt bezüglich  
152 der ganzen EFRE und Kohäsionspolitik Geschichte?

153 **I1:** Also die Transparenz an sich ist enorm hoch. Wir haben z.B. auf der EFRE  
154 Homepage eine Projektübersicht mit allen Projekten die wir aus dem EFRE fördern,  
155 wo man genau schauen kann wer dann im Endeffekt wieviel Geld bekommt und  
156 für welchen Zweck. Das ist wirklich sehr transparent und natürlich auch begleitet  
157 durch eine Öffentlichkeitsarbeit . Das heißt Transparenz haben wir, die Kanäle sind  
158 da auch zum Abrufen. Andererseits muss man zugeben dass der Bürger schon  
159 relativ versiert sein muss um auf die Kanäle zu kommen. Aber wie gesagt die Infos  
160 sind alle bereit und können abgerufen werden

161 Die Verantwortlichkeiten sind klarer als im EFRE kaum machbar. Es ist festgelegt,  
162 dass das Landwirtschaftsministerium die Verwaltungsbehörde stellt. Und im  
163 Prinzip intern im EFRE muss man so genau das Verwaltungs- und Kontrollsystem  
164 aufbauen. Das heißt im Prinzip steht die Verwaltungsbehörde über allem . Dann  
165 gibt es sogenannte zwischengeschaltete Stellen. Die sind für die operative  
166 Umsetzung zuständig. Dann gibt's noch die jeweiligen Fachreferate in den  
167 jeweiligen Ministerien, die wir als Berater brauchen. Also wenn wir beispielsweise  
168 einen Förderprogrammaufruf machen zu Start-Up Acceleratoren dann können wir  
169 fehlt uns Expertise. Dann gibt man das Referat bei uns im Haus, das sind die Profis  
170 die sich nur mit Start-Ups beschäftigen. Und die wählen das dann aus und geben  
171 eine Empfehlung. Und wir geben es dann wieder weiter an die L-Bank als  
172 Bewilligungsstelle. Also das heißt da gibt es eine ganz klare Vereinbarung wer was  
173 macht. Die Zuständigkeiten sind ganz klar abgegrenzt. Das ist auch alles schriftlich  
174 ganz klar dokumentiert wer was macht. Aber das ist natürlich alles im  
175 Innenverhältnis.

176

177 **B:** *Und wie würden Sie die Partizipationsmöglichkeiten am EFRE einschätzen?*  
178 *Wer darf z.B. am Operationellen Programm mitarbeiten? Ich hab als Bürger keine*  
179 *Möglichkeit irgendwie jemand einzuwählen? Aber gibt ja schon*  
180 *Fachkonsultationen, Unternehmerverbände?*

181 **B1:** Genau über die Verbände halt. Man muss halt aber auch ganz klar sagen die  
182 Einflussmöglichkeit auch vom Begleitausschuss die ist natürlich sehr begrenzt. Der  
183 tagt etwa zweimal im Jahr und das ganze operative Geschäft läuft alles bei der  
184 Verwaltungsbehörde. Und von dort kommen die Vorschläge. Und der

185 Abteilungsleiter vom Landwirtschaftsministerium ist auch der Vorsitzende vom  
186 Begleitausschuss.

187

188 *I: Aber jetzt nochmal zu den Fachkonsultation oder zur Entstehung von*  
189 *Operationellen Programmen . Wie einigt man sich dann? So ein Programm ist ja*  
190 *extrem umfangreich wir haben das auch mal in einer Vorlesung durchgenommen.*  
191 *Und was passiert da in den Fachkonsultationen? Also mich würde interessieren wie*  
192 *groß ist der Anteil den die Verwaltungsbehörde einfach macht und wie groß ist der*  
193 *Anteil der bei den Konsultationen rauskommt?*

194 **B1:** Also der überwiegende Anteil kommt von der Verwaltungsbehörde. Das kann  
195 man ganz klar so festhalten. Die zugrunde liegende Idee vom operationellen  
196 Programme wird zunächst politisch bestimmt. Also das heißt in Baden-  
197 Württemberg ist es einfach Konsens zwischen allen Ressorts egal welche  
198 politischen Hintergrund die sind dass wir (...) einfach aus der Herkunft vom Land  
199 (...) wir sind ja bekannt als Tüftler und Denker und das man da ganz klar auf  
200 Innovation setzt. Dann würd ich sagen das ist zunächst mal eine politische  
201 Entscheidungen, aber natürlich auch Konsens im Begleitausschuss. Also das  
202 Innovation im Vordergrund steht war absolut klar. Und natürlich im Prinzip auch  
203 dass man dieses zweite Ziel bedienen will, also das Umweltziel, das Politikziel 2.  
204 Das war auch klar und das ist eigentlich schon eine gewisse Vorfestlegung würde  
205 ich jetzt mal sagen mit der man reingeht. Und dann es in der Praxis so dass die  
206 Verwaltungsbehörde den Vorschlag präsentiert hat, und über das wurde dann  
207 diskutiert. Da wurden dann auch Anregungen mitgenommen usw. und so fort.

208

209 *I: Ok und wie einigt man sich dann auf das endgültige Programm? Wird darüber*  
210 *abgestimmt? oder sagt die Verwaltungsbehörde okay ich hör mir das jetzt einfach*  
211 *an in den bei den Konsultationen was da für Info dort von den Verbänden usw.*  
212 *kommt und dann schaut man was man einarbeitet und was nicht?*

213 **B1:** Genau, so läuft es. Da gab es auf jeden Fall tatsächlich im Prinzip Anregungen  
214 was man aufnehmen möchte und dann hat man das alles mitgenommen, hat das  
215 vertagt und dann hat die Verwaltungsbehörde im Prinzip eine Stellungnahme dazu

216 ausgearbeitet inwieweit das aufnehmbar ist und wie weit nicht. Da gab es dann  
217 schon Anregungen, die wurden alle gesammelt und auch jede Einzelne geprüft.

218

219 *I: Ok und wenn es machbar ist dann wird das schon aufgenommen?*

220 **B1:** Ja also wenn es machbar ist unter der Prämisse wie es vorgesehen war. Also  
221 wenn es grob in die Richtung geht. Kurz zusammengefasst: Die politische  
222 Zielsetzung ist vorgegeben und der Richtung geht man in das  
223 Konsultationsverfahren hinein. Weil es muss ja auch in das Operationelle  
224 Programm passen oder in die Zielsetzung der EU. Das stellt man vor und dann geht  
225 es in der Regel eher um die Detailausrichtung. In der Konsultation selber hatte ich  
226 jetzt nicht das Gefühl dass es da ums große Ganze geht. Also die Anregungen haben  
227 wir aufgenommen, haben wir überprüft und dann jeden einzelnen Beitrag  
228 entsprechend gewürdigt.

229

230 *I: Was würden Sie sich wünschen, was könnte die EU machen, um Ihnen die Arbeit  
231 zu vereinfachen? Oder gibt es Sachen die Ihnen nichts bringen außer  
232 bürokratischer Aufwand?*

233 **B1:** Also die Änderung mit der Nettoeinnahmenrechnung ist wirklich wichtig. Und  
234 viele andere Punkte sind nicht verhandelbar. Also Beihilfe ist unglaublich komplex,  
235 Vergaberecht unglaublich komplex, dann die Auswahlkriterien für Projekte. Aber  
236 das sind Sachen die sind erforderlich, die sind nicht verhandelbar. Es ist an sich  
237 komplex, aber das liegt in der Natur der Sache. Und was natürlich auch mehrfach  
238 eine große Rolle spielt ist das ganze Thema Prüfung. Wir werden hier von  
239 zahlreichen Prüfinstanzen geprüft, der Europäische Rechnungshof, die Europäische  
240 Kommission, die Prüfbehörden hier beim Land die das mit prüfen müssen,  
241 Bescheinigungsbehörden usw. Es gibt also eine sehr große Prüfanfälligkeit.  
242 Weniger Prüfinstanzen wäre das A und O. Wir haben da teilweise sehr große  
243 Probleme. Wenn wir von der Europäischen Kommission geprüft werden kommen  
244 die Prüfer aus verschiedenen Mitgliedstaaten. Wenn die die Landesförderung oder  
245 eine Fördermaßnahme von uns überprüfen, die sehr spezifisch auf Baden-  
246 Württemberg bezogen ist zum Beispiel, dann ist es schwer verständlich zu machen  
247 um was es da geht, was da alles berücksichtigt wird, wie es intern läuft, wer da alles

248 mit an Bord ist. Das ist unfassbar kompliziert und aufwendig. Prüfungen sind  
249 wichtig und richtig aber die Frage ist ob die Intensität und die verschiedenen  
250 Instanzen sein müssen. Was für die Legitimation an sich vorteilhaft wäre, ist, wenn  
251 die Projekte schneller zum Laufen kommen. Wir haben oft Probleme das es bei  
252 Projekten lange dauert bis etwas passiert. Denn es wird ein Antrag gestellt, dann  
253 müssen Rechnungen eingereicht werden, dann muss das Vergaberecht geprüft  
254 werden, etc. Das heißt auch die Prüfung bei der L-Bank bevor es zur Auszahlung  
255 kommt ist sehr langwierig. Das ist für viele auch sehr zermürend und wirkt sich  
256 schlecht auf die Legitimation aus.  
257

## **Anlage III: Interview Experte 2**

### **Interview**

**Interviewer 2, Führungskraft ESF+ BW Verwaltungsbehörde, 10. Dezember 21, 14 Uhr**

1 **B:** *Anfangs habe ich eine Frage zum aktuellen Operationellen Programm. Wie ist*  
2 *da der aktuelle Stand? Ist es schon fertig oder wird noch daran gearbeitet?*

3 **I2:** Wir haben unser Programm wenige Tage nach dem Bund am 12. Oktober  
4 eingereicht. Bisher haben wir dazu nur informelle Rückmeldung bekommen. Wir  
5 rechnen vor Weihnachten noch mit einem Schreiben mit Anmerkungen der  
6 Kommission.

7

8 **B:** *Können Sie einmal erklären, wie das Programm zustande kam?*

9 **I2:** Es fand eine Online Konsultation und später eine Konsultationsveranstaltung  
10 am 29. Mai 2019 von 11.00 bis 15.00 Uhr in Stuttgart im Evangelisches  
11 Bildungszentrum im Hospitalhof statt. Die Auswertung der Konsultation und  
12 weitere Informationen zur Konsultationsveranstaltung finden sie auf unserer  
13 Webseite esf-bw unter Veranstaltungen. Die Einladung wurde breit gestreut, auch  
14 über die Social-Media-Kanäle des Sozialministeriums. Direkt per Mail  
15 angeschrieben waren die europapolitischen Sprecher aller im Landtag vertretenen  
16 Fraktionen, die baden-württembergischen Mitglieder des Europäischen Parlaments,  
17 die den ESF umsetzenden Ressorts von Bund und Ländern, die Mitglieder des ESF-  
18 Begleitausschusses, die aktuellen Träger im ESF in Baden-Württemberg, der  
19 Kommunalverband für Jugend und Soziales, der Landesjugendring, die EU-  
20 Koordinatorin der PH'en, die Ansprechpartner der den ESF umsetzenden  
21 Fachabteilungen im Sozialministerium, die übrigen Landesministerien und die  
22 Geschäftsstellen der regionalen ESF-Arbeitskreise. Die Dokumentation der  
23 Konsultation ist auf unserer Website esf-bw unter Programmplanung abrufbar.

24

25 **B:** Sie sammeln also die Rückmeldungen und prüfen dann, ob die Änderungen  
26 aufgenommen werden können? Wird über das Programm anschließend  
27 abgestimmt?

28 **I2:** Nein, es wird nicht abgestimmt. Es gibt ein Beteiligungsverfahren und dann  
29 muss man als gesamtverantwortliches Ministerium das Machbare mit dem  
30 Wünschenswerten soweit wie möglich in Einklang bringen.

31

32 **B:** Kann an den Konsultationen theoretisch jeder teilnehmen der möchte? Oder nur  
33 bestimmte Verbände oder Akteure?

34 **I2:** Beim ESF Begleitausschuss werden die Sitzungen nicht öffentlich abgehalten.  
35 In der neuen Förderperiode werden aber die Protokolle und auch die Unterlagen die  
36 dem Begleitausschuss zu Verfügung gestellt werden, z.B. der  
37 Jahresevaluationsbericht oder die PowerPoint-Präsentationen, auf der Website  
38 veröffentlicht. Bezüglich der Durchführung des Konsultationsverfahrens finden Sie  
39 alle Infos auf unserer Website.

40

41 **B:** Wie werden die Mitglieder für den Begleitausschuss ausgewählt? Und wie setzt  
42 sich dieser zusammen?

43 **I2:** Also die Liste der im Begleitausschuss teilnehmenden Organisationen finden  
44 Sie auf unserer Webseite.

45

46 **B:** Alles klar. Und wie wird bestimmt, wer im Begleitausschuss sitzen darf?

47 **I2:** Die Mitglieder des Begleitausschusses finden sie auch auf unserer Webseite.  
48 Wenn ein neues Mitglied aufgenommen werden möchte, bedarf es einer Änderung  
49 der Geschäftsordnung.

50

51 **B:** Alles klar. Wie würden Sie den ESF hinsichtlich seiner Output-Legitimität  
52 einschätzen? D.h. inwiefern glauben Sie ist er in der Lage, wirksame Ergebnisse zu  
53 erzielen die dem Gemeinwohl dienen? Und würden Sie sagen da gibt es  
54 Schwierigkeiten durch das komplexe Regelwerk die eine effektive und effiziente  
55 Arbeit erschweren?

56 **I2:** Der ESF dient dazu, in den Mitgliedstaaten einheitliche Standards i.S.v.  
57 Chancengleichheit, Zugang zum Arbeitsmarkt oder Qualifikation von  
58 Arbeitskräften zu schaffen. Der Arbeitsmarkt in Bulgarien ist nicht vergleichbar mit  
59 Baden-Württemberg. Und diese Idee des ESF hat auch heute noch eine absolute  
60 Berechtigung. Wir haben hier in Baden-Württemberg ein recht kleines Programm,  
61 weil wir eine wirtschaftsstarke Region sind. Während das ESF-Programm in  
62 Deutschland also eher das „I-Tüpfelchen“ ist, ist es in anderen Mitgliedstaaten das  
63 wesentliche Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Trotzdem ist das ESF-Programm  
64 auch in Baden-Württemberg wichtig, um Menschen, die es aus eigener Kraft nicht  
65 auf den Arbeitsmarkt schaffen, z.B. aufgrund fehlender Sprachkenntnisse oder  
66 psychischer Probleme, zu unterstützen. Damit bekämpft das ESF-Programm  
67 Armut, was eine der Hauptzielrichtungen des ESF ist. Außerdem werden in Baden-  
68 Württemberg mit Blick auf den Fachkräftemangel Qualifizierungsmaßnahmen  
69 gefördert.

70

71 **B:** *Alles klar. Und wie würden Sie das Regelwerk der EU einschätzen, das vorgibt,*  
72 *wie man zu arbeiten hat und wie z.B. bei der Erstellung der Operationellen*  
73 *Programme vorgegangen werden muss? Unterstützt dieses Regelwerk dabei, die*  
74 *von Ihnen genannten Ziele zu erreichen, oder hemmt es teilweise auch, z.B. weil es*  
75 *zu bürokratisch, aufwendig oder komplex ist?*

76 **I2:** Was der ESF macht ist absolut sinnvoll und viele Projekte in Baden-  
77 Württemberg wären wahrscheinlich auch nicht umgesetzt worden, gäbe es den ESF  
78 nicht. Von Vorteil ist, das der ESF weitgehend unabhängig von der Regierung und  
79 was diese in ihren Koalitionsverträgen festhalten, ist, weil er immer für eine  
80 Förderperiode geplant wird, die über die Regierungsdauer hinausgeht.

81 Hinsichtlich der Bürokratie ist die Verwaltung des ESF sehr aufwendig, da man der  
82 Kontrolle der KOM, des Europäischen Rechnungshofes, den Prüfbehörden im  
83 Land, der Bescheinigungsbehörde etc. unterliegt. Es existiert also ein weites Netz  
84 von Kontroll- und Prüfinstitutionen, die da zusammenwirken. Das ist bei Nicht-EU-  
85 Förderprogrammen anders. Aber nicht jeder Mitgliedstaat hat wie in Deutschland  
86 ein Berufsbeamtentum, eine Staatsanwaltschaft oder ein funktionierendes System  
87 von Rechtstaatlichkeit. Die EU muss deswegen Regeln machen, die für alle

88 Mitgliedstaaten gelten und den schlimmsten Fällen hinsichtlich Korruption und  
89 Betrug gerecht werden.

90 Bezüglich der Sichtbarkeit der Politikergebnisse: Es ist der EU ausgesprochen  
91 wichtig, dass nach außen dokumentiert wird, was mit dem Geld aus Brüssel  
92 gemacht wird. Wir haben also eine Verpflichtung zur Öffentlichkeitsarbeit seitens  
93 der EU. Die Ergebnisse des ESF werden dokumentiert und im Begleitausschuss  
94 besprochen, also z.B. konnten Ziele erreicht werden oder wurden genügend  
95 Teilnehmer gefunden. Diese Evaluation übernimmt ein Institut. Die  
96 Ergebnissicherung beim ESF hinsichtlich der Projektumsetzung ist also ausgefeilt.  
97

98 **B:** *Alles klar, ja. Und haben Sie jetzt mit dem Wechsel der Förderrperiode schon*  
99 *Vereinfachungsmaßnahmen hinsichtlich des ESF-Regelwerks wahrgenommen?*

100 **I2:** Ja. Die Kommission ist sehr bemüht den Bürokratieabbau auch wirklich  
101 umzusetzen.

102 Eine Erleichterung ist, dass das Benennungsverfahren in der neuen Förderperiode  
103 abgeschafft wurde, mit dem der Mitgliedstaat benennen muss, welche Behörden  
104 den ESF umsetzen. Das war sehr aufwendig und hat mich ein halbes Jahr begleitet,  
105 obwohl alle Behörden aus der vorherigen Förderperiode übernommen wurden. Da  
106 macht es keinen Sinn, das so aufwendig nochmal komplett neu beschreiben zu  
107 müssen.

108 Außerdem sind die Jahresdurchführungsberichte abgeschafft worden. Das hilft uns.  
109 Wir wissen bisher aber noch nicht, ob die Informationen aus dem  
110 Jahresdurchführungsbericht an anderer Stelle zu Verfügung gestellt werden  
111 müssen. Das wird sich mit den Durchführungsbestimmungen, die noch nicht von  
112 der Kommission erlassen sind, zeigen. Die EU hat gewissermaßen einen  
113 Datenhunger. Und dieser Wunsch nach Daten steht in einem  
114 Spannungsverhältnis zum Wunsch nach Bürokratieabbau.

115 Außerdem soll auch die jährliche Zusammenfassung abgeschafft werden. Das ist  
116 bei uns aber das Rückgrat der Qualitätssicherung von den Prüfungen. Darin  
117 vergleichen wir z.B., welche Fehler unsere Prüfbehörde festgestellt hat und welche  
118 die L-Bank, d.h. welche Fehler wir identifizieren konnten bevor es die Prüfbehörde  
119 entdeckt hat. Das ist mit großer Mühe etabliert worden. Künftig sollen die

120 Verwaltungsverfahren mehr risikobasiert sein. Das Risiko wurde aber bisher in der  
121 jährlichen Zusammenfassung ermittelt. Der Wegfall der jährlichen  
122 Zusammenfassung heißt also nicht, dass die Arbeit nicht gemacht werden muss.

123

124 **B:** *Alles klar. Dann mal anders herum gefragt: Was würden Sie sagen wäre eine*  
125 *sinnvolle Änderungen, die Ihnen die Arbeiten erleichtern würden und dazu führen*  
126 *würde, dass einfacher bessere Ergebnisse erzielt werden könnten?*

127 **I2:** Also was für uns und wahrscheinlich wie für alle Mitgliedstaaten ein Problem  
128 darstellt ist, dass die Kofinanzierung des ESF von 50% auf 40% abgesenkt wurde.  
129 Gleichzeitig werden immer mehr Wünsche seitens des Parlaments und der  
130 Europäischen Kommission an uns herangetragen. Die Datenliste, die wir abarbeiten  
131 mussten, hatte letztes Mal 113 Felder und dieses mal 142. Es wird also versucht  
132 immer mehr Ziele mit immer weniger Geld zu erreichen.

133 Bei ESF-Projekten ist diese Absenkung der Kofinanzierung ein Problem. Denn im  
134 Bereich Arbeit und Soziales haben wir häufig Projekte, die z.B. vom ESF zu 50%  
135 und von der Bundesagentur für Arbeit zu 50% bezuschusst werden. Durch die  
136 Absenkung können wir künftig nur noch mit 40% bezuschussen. Die  
137 Bundesagentur für Arbeit hat ihrerseits aber im SGB Vorgaben, dass sie nicht mehr  
138 als 50% bezuschussen dürfen. Es gibt also ein Delta von 10%. Hier gibt es aber kein  
139 privates Kapital von Unternehmen, die einspringen. Der Landeshaushalt unterliegt  
140 Sparzwängen und kann nicht alles auffangen, was Brüssel an Mitteln kürzt, sondern  
141 allenfalls einen Teil davon.

142

143 **B:** *Dann eine Frage zur Throughput-Legitimität. Würden Sie sagen der ESF ist*  
144 *ausreichend transparent und es sind alle Verantwortlichkeiten klar oder gibt es da*  
145 *noch Verbesserungsmöglichkeiten?*

146 **I2:** Die Verantwortlichkeiten im ESF sind schwer zu verstehen. Das liegt aber nicht  
147 an einer mangelnden Transparenz sondern an der Komplexität des Regelwerks.

148 Es gibt die Dachverordnung und die ESF-Verordnung als Grundlage. Daran  
149 anknüpfend werden aber Durchführungsbestimmungen erlassen, die bisher noch  
150 nicht ergangen sind und die die Umsetzung der Artikel aus der Dachverordnung

151 festlegen. Die Programmplanung muss also erfolgen, bevor alle Regelungen klar  
152 sind. Das ist eine Herausforderung.

153 Dann gibt es ein Problem mit der zeitlichen Taktung. Die Verordnungen sind jetzt  
154 erst im Sommer erlassen worden. Da wir am 1. Januar aber mit Projekten starten  
155 wollen, haben wir lediglich ein halbes Jahr zur Programmplanung und das ohne alle  
156 Regeln zu kennen.

157 Eine weitere Herausforderung ist es, den Projektträgern deutlich zu machen dass  
158 sie sich einer Vielzahl von Prüfinstitutionen unterwerfen. Bei der Prüfung gibt es  
159 viele Akteure, z.B. die Europäische Kommission, die Bescheinigungsbehörde, die  
160 L-Bank. Und hinsichtlich der Vorschriften muss man sich einen Durchblick  
161 verschaffen. Das ist anspruchsvoll. Viele ESF Träger in Baden-Württemberg sind  
162 seit mehreren Jahren bekannt und wissen, wie z.B. die Abrechnung oder  
163 Programmplanung funktioniert. Es gibt aber auch Akteure, die anrufen und von  
164 einer tollen Idee für ein Projekt erzählen die gefördert werden könnte. Die wissen  
165 nicht, dass der ESF Projektaufrufe auf die Website stellt für ein bestimmtes  
166 Zeitfenster mit ganz konkreten Vorgaben.

167 Der ESF ist also nicht vergleichbar mit einem Bundesförderprogramm oder ein  
168 Landesförderprogramm. Um den ESF verstehen zu können, braucht es Zeit und  
169 Geduld. In Baden-Württemberg haben wir ein eigenes Schulungsinstitut, das Träger  
170 darüber informiert, wie ESF-Projekte beantragt werden und was bei  
171 Dokumentation, Abrechnung und Prüfungen zu beachten ist. Das macht es Trägern  
172 einfacher, den ESF zu verstehen.

173

174

175 **B:** *Also die Informationen gibt es aber man braucht Expertise um sie zu verstehen*  
176 *und darauf zurückgreifen zu können?*

177 **I2:** Ja. Die Vorschriften sind alle veröffentlicht. Aber bis die gelesen und  
178 verstanden sind braucht es Zeit. Neben den Verordnungen und  
179 Durchführungsbestimmungen gibt es z.B. auch noch die Haushaltsvorschriften, die  
180 verstanden werden müssen. Oder wie man eine OLAF Meldung startet. Die  
181 Vielzahl der Regelungen ist das Problem.

182

183 **B:** *Okay, verstanden. Und würden Sie sagen hier in dem Bereich hat es jetzt mit*  
184 *den Vereinfachungen oder mit den Änderungen von den neuen Förderperiode*  
185 *Verbesserungen gegeben?*

186 **I2:** Wir haben die Verpflichtungen, mehr zu veröffentlichen als bisher. Fraglich ist,  
187 ob das wirklich bei der großen Masse an Bürgerinnen und Bürger auf Interesse  
188 stößt. Bisher konnten Bürger auch schon über das  
189 Landesinformationsfreiheitsgesetz Einsicht in diverse Akten erhalten. Da hatten  
190 wir nicht viele Einzelanfragen, und wenn, dann richteten sich die meistens um  
191 konkrete Projekte die durchgeführt wurden oder werden. Es ging dabei also nicht  
192 darum, welche Richtung die Programmplanung einschlägt oder wie viel Geld in die  
193 einzelnen Investitionsachsen fließen sollten.

194

195 **B:** *Alles klar. Und was würden Sie sage, was wäre eine sinnvolle Veränderungen*  
196 *um die Transparenz in dem Bereich ESF zu verbessern?*

197 **I2:** Hier haben wir Ideen und haben diese auch direkt umgesetzt. Wir haben für  
198 den ESF und EFRE eine gemeinsame Auftaktveranstaltung mit hochrangigen  
199 Vertretern aller Ressorts organisiert und diese auch auf Youtube veröffentlicht.  
200 Darin stellen wir als Land dar, was wir mit dem ESF und dem EFRE machen.  
201 Und wir haben Kurzfilme produziert, die auch auf YouTube veröffentlicht werden  
202 und in denen in einfachen Worten dargestellt wird, wie der ESF funktioniert und  
203 was Baden-Württemberg davon hat. Ein Filmteam hat sich z.B. auch konkrete  
204 Projekte angeschaut und mit den Verantwortlichen gesprochen. So bekommen  
205 Außenstehende einen guten Eindruck, was die Vielschichtigkeit des ESF ausmacht  
206 und was mit dem Geld gemacht wird. Die Filme aus unserer Auftaktveranstaltung  
207 sind abrufbar unter [esf-bw.de](http://esf-bw.de) unter Öffentlichkeitsarbeit.

208

209 **B:** *Dann hätte ich noch eine Frage zur Partizipationsmöglichkeit. Würden Sie*  
210 *sagen die Partizipationsmöglichkeiten nicht-staatlicher Akteure, also Bürger oder*  
211 *Verbände aus der Privatwirtschaft im ESF sind ausreichend?*

212 **I2:** Partizipationsmöglichkeit von Bürgerinnen und Bürgern kann sich eigentlich  
213 nur auf die Teilnahme an Projekten beschränken. Das ein einzelner Bürger ein ESF  
214 Projekt durchführt ist normalerweise ausgeschlossen. Die Bürgerinnen und Bürger

215 werden also in den Projekten von den Projektträgern, die das Projekt organisieren  
216 etc., erreicht.

217 Hinsichtlich der Verbände gibt es eine gute Durchmischung. Wir haben eine großer  
218 Trägervielfalt, d.h. nicht nur große Projektträger sondern auch kleine Vereine, die  
219 ESF Projekte durchführen. Für diese haben wir in der alten Förderperiode auch ein  
220 Schulungsinstitut eingerichtet, damit sie besser mit der Komplexität  
221 zurechtkommen und um die Hemmschwelle möglichst niedrig zu hängen.

222 Daher gehe ich davon aus, dass es auch bei den Verbänden transparent ist und die  
223 Mitglieder informiert werden. Und deren Vertretung ist auch über die  
224 Mitgliedschaft im Begleitausschuss gewährleistet. Und alle Projektaufrufe sind  
225 außerdem auch im Internet veröffentlicht.

226

227 **B:** *Alles klar. Und hinsichtlich der Erstellung und Ausrichtung der Operationellen*  
228 *Programme? Würden Sie sagen das hier die Partizipationsmöglichkeiten für nicht-*  
229 *staatliche Akteure ausreichend ist?*

230 **I2:** Die Projektträger sind alle im Begleitausschuss und auch bei den  
231 Konsultationsverfahren vertreten. Man muss beachten, dass die rechtliche,  
232 politische und finanzielle Verantwortung beim Land liegt. Deshalb kann es nicht  
233 sein, dass das Land überstimmt wird und sich eine Mehrheit für Sachen bildet, die  
234 beispielsweise nicht rechtskonform sind. Wir haben als Mitgliedstaat gegenüber der  
235 EU eine Verantwortung und deshalb müssen die Regularien eingehalten werden.

236 Hinsichtlich der Frage wie das Geld eingesetzt werden soll denke ich haben wir ein  
237 Höchstmaß an Bürgerbeteiligung bereits erreicht.

238 Im ESF Baden-Württemberg haben wir außerdem mit der regionalen Förderung ein  
239 Alleinstellungsmerkmal. Ein Teil des ESF im Bereich Arbeit und Soziales wird auf  
240 der regionalen Ebene umgesetzt. Wir haben 42 ESF Arbeitskreis bei den Stadt und  
241 Landkreisen. Unter Beachtung der eigenen Arbeitsmarktstrategie und im Rahmen  
242 der gegebenen Möglichkeiten können die entscheiden welche Art von Projekten  
243 durchgeführt werden sollen oder wann welcher Förderaufruf gemacht wird. Die  
244 regionalen ESF-Arbeitskreise sind das Gremium, das die Akteure vor Ort einbindet,  
245 also z.B. die Arbeitsagentur vor Ort, die kommunale Seite, Schulträger usw. Von

- 246 daher haben wir nicht nur die das ganze Spektrum der zu beteiligenden Stellen  
247 abgebildet sondern es auch noch auf die regionale Ebene runtergebrochen.

## **Anlage IV: Interview Experte 3**

### **Interview**

**Experte C , Vertreter baden-württembergische Kommunal- und Landesverbände, 04. Januar2022**

1 **B:** *Waren Sie an den Konsultationen zum EFRE-OP beteiligt und falls ja, können*  
2 *Sie einmal erklären, wie das abläuft?*

3 **I3:** Ich persönlich noch nicht, allerdings meine Vorgängerin. Unser Büro ist  
4 mitunter über die kommunalen Landesverbände auch Mitglied im EFRE-  
5 Begleitausschuss. Wir arbeiten mit den kommunalen Landesverbänden zusammen  
6 und begleitet diese inhaltlichen Themen federführend. Gerade im Bereich EU-  
7 Förderung treten wir als Städtetag, Landkreistag und Gemeindetag gerne mit einer  
8 gemeinsamen Stimme auf. Das setzt einerseits natürlich Vorarbeit voraus, und  
9 andererseits bringen wir uns natürlich vor allen Dingen in den förmlichen Verfahren  
10 ein. Und so waren wir auch bei den Konsultationen, die die EFRE  
11 Verwaltungsbehörde für die neue Förderperiode gestartet hatte, involviert.

12

13 **B:** *Und werden sie dann zu den Konsultationen explizit eingeladen oder wird das*  
14 *einfach öffentlich beworben und jeder kann mitmachen, der will?*

15 **I3:** Also es gab zwei unterschiedliche Konsultationsverfahren. Einmal das  
16 fachliche und einmal das öffentliche. Am öffentlichen Konsultationsverfahren  
17 waren wir auf jeden Fall beteiligt, um die kommunale Ebene in Baden-  
18 Württemberg zu vertreten und unsere Erfahrungen mit der vergangenen  
19 Förderperiode einzubringen. Bei der fachlichen meine ich auch, da kann ich Ihnen  
20 allerdings keine gesicherte Aussage geben.

21

22 **B:** *Alles klar. Wie bereits besprochen sind Sie ja auch im Begleitausschuss*  
23 *vertreten. Was sind die Aufgaben des Begleitausschuss und wie kann man sich die*  
24 *Zusammenarbeit vorstellen?*

25 **I3:** Begleitausschüsse sind rechtlich vorgesehen von der Europäischen Union. Er  
26 ist ein förmliches Gremium das eine eigene Geschäftsordnung besitzt. Und in den

27 Verordnungen zum Beispiel vom EFRE ist klar geregelt, was ein EFRE  
28 Begleitausschuss zu tun hat. Er begleitet alle Vorhaben die in der Förderperiode  
29 laufen. Er ist aber natürlich auch in der Vorbereitung für die nächste Förderperiode  
30 wichtig, weil er aus unterschiedlichen Teilnehmern besteht, z.B. aus Vertreterinnen  
31 und Vertreter der vom EFRE betroffenen Landesministerien. Mittlerweile ist  
32 aufgrund der neuen Prioritäten des EFRE in der kommenden Förderperiode auch  
33 das Umweltministerium dabei, weil es vor allen Dingen darum geht den grünen  
34 Wandel mit dem EFRE zu gestalten. Das ist auch bei den Prioritäten im  
35 Operationellen Programm Baden-Württemberg ein wichtiger Punkt. Er hat also  
36 unterschiedlichste Vertreter aus der Zivilgesellschaft, aus den Ministerien aber  
37 eben auch aus der kommunalen Ebene.

38 Und hier kann schon eine Differenzierung gemacht werden zwischen kommunaler  
39 Ebene und Zivilgesellschaft, weil wir natürlich einerseits untere staatliche Ebene  
40 sind wenn wir auf Landkreise schauen, aber natürlich durch das kommunale  
41 Selbstverwaltungsrecht auch eine aktiver Gestalter des europäischen Förderpolitik  
42 sind. Es gibt auch andere Teilnehmerinnen und Teilnehmer, z.B. Sportverbände  
43 oder ähnliches die auch sehr wichtig sind. Die auch notwendig sind, dass man eine  
44 breite öffentliche Debatte auf der Ebene der Verbände hat und diese eingebunden  
45 werden.

46 Und zur Frage was wir im Begleitausschuss tun: Wir beobachten die Arbeit der  
47 Verwaltungsbehörde, die auch diese Sitzungen vorbereitet. Vor allen Dingen geht  
48 es aber darum dass wir auch über grundsätzlichen Themen sprechen wie das  
49 Operationelle Programm. Dem erarbeiteten Operationellen Programms gehen ja  
50 einige Konsultationen voraus, wo in der Regel auch diejenigen beteiligt sind, die  
51 auch im Begleitausschuss sitzen. Aber im EFRE-Begleitausschuss sollte eigentlich  
52 auch der Raum da sein um die Möglichkeit der Einflussnahme z.B. aus kommunaler  
53 Perspektive auch auszugestalten, um gemeinsam mit den Kolleginnen und Kollegen  
54 und der Verwaltungsbehörde ein gutes Programm hinzubekommen was  
55 partnerschaftlich erarbeitet wird. Weil nur partnerschaftlich geht es dann eben auch  
56 in der Förderperiode weiter wenn die Mittel eingesetzt werden.

57

58 **B:** Also Sie gehen dann im Begleitausschuss auch nochmal auf die Gestaltung vom  
59 Operationellen Programm ein?

60 **I3:** Genau. Also auf der Homepage finden Sie z.B. den aktuellen Stand vom  
61 Operationellen Programm. Da wird sich natürlich auch dazu geäußert, wie sich die  
62 Entwürfe fortschreiben. Also es gibt zwischendrin Konsultationen wo Meinungen  
63 abgefragt werden und geschaut wird, ob es noch Anmerkungen gibt. Das Gremium  
64 ist auch dazu gedacht, dass dort diese Diskussion stattfindet.

65

66 **B:** Alles klar. Und wie wird ausgewählt, wer einen Sitz im Begleitausschuss erhält?  
67 Also welche Verbände zum Beispiel einen Sitz im Begleitausschuss bekommen und  
68 welche nicht?

69 **I3:** Da bin ich überfragt. Da kann Ihnen die Verwaltungsbehörde sicher  
70 weiterhelfen.

71

72 **B:** Okay. Aber Ihr Sitz im Begleitausschuss war einfach gesetzt und Sie bekommen  
73 dann einfach eine Einladung von der Verwaltungsbehörde zur  
74 Begleitausschusssitzung oder wie läuft das ab?

75 **I3:** Genau. Auf der Homepage vom EFRE in Baden-Württemberg ist aufgelistet  
76 wer Mitglied des Begleitausschusses ist. Und wir haben hier glaube ich auch eine  
77 gesonderte Rolle, weil wir eine sachkundige Institution sind im Gegensatz zu den  
78 festen Mitgliedern wie z.B. der Baden-Württembergische Gemeindetag.

79

80 **B:** Dann eine Frage zur Output-Legitimität. Wie würden Sie die Fähigkeit des  
81 EFRE einschätzen, effektive und effiziente Ergebnisse zu erzielen? Und was würden  
82 Sie sagen sind dabei die größten Hindernisse?

83 **I3:** Der EFRE ist natürlich als Europäischen Investitionsfonds ein besonderer Fonds  
84 der in gemeinsame Verwaltung gemanagt wird von der Europäischen Union und  
85 den Mitgliedstaaten bzw. bei uns in Baden-Württemberg auch vom Land Baden-  
86 Württemberg. Und aus kommunaler Perspektive ist es schwierig den EFRE  
87 verständlich zu machen. Also zu erklären was kann der EFRE eigentlich finanzieren  
88 und wie ist das „Handling“ des EFRE. Und da sind natürlich die Bürokratie und die  
89 Ressourcen die ich aufwenden muss um ein EFRE-Projekt einerseits an Land zu

90 ziehen und andererseits Ort in den Kommune umsetzen zu können ein wichtiger  
91 Punkt. Wir haben deswegen zum Beispiel im Hinblick auf die neue Förderperiode  
92 in Brüssel als es um die Verordnungen ging stark dafür plädiert, dass wir für den  
93 EFRE sicherstellen müssen dass kleinere Kommunen berücksichtigt werden  
94 können. Das ist wichtig weil Baden- Württemberg eine sehr kleinteilige Struktur  
95 seiner Kommunen hat. Wir haben große Städte, wir haben Mittelzentren aber wir  
96 haben vor allen Dingen viele kleine Kommunen die natürlich auch gewisse  
97 Entwicklungen aktiv gestalten möchten. Und die Frage ist, geht das einfach an  
98 diesen Kommunen vorbei oder können wir das im Rahmen des EFRE sicherstellen.  
99 Deswegen haben wir uns 2018 als die Konsultationen in Brüssel liefen dazu auch  
100 geäußert und für eine Berücksichtigung kleinerer Kommunen plädiert.  
101 Insbesondere z.B. beim Aspekt Maßnahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung  
102 oder europäische Stadtinitiativ haben wir uns eingesetzt, dass sie sich nicht nur  
103 allein auf städtische Gebiete ab 50 000 Einwohner beziehen soll. Weil natürlich  
104 auch kleinere Kommunen im ländlichen Raum dringend digitalen Wandel und  
105 grünen Wandel angehen müssen. Aber es hier natürlich durch das europäische  
106 Regelwerk gewisse Städte oder Gemeinden einfach ausgeschlossen werden. Die  
107 Verordnung muss dann von Baden-Württemberg umgesetzt werden. Hier können  
108 dann aber auch noch gewisse Prioritäten ausgewählt werden. Also wir setzen uns  
109 mit unserer Interessenvertretung einerseits in Brüssel und andererseits auch in  
110 Stuttgart in Hinblick auf die neue Förderperiode dafür ein, dass die kommunale  
111 Perspektive nicht vergessen wird.

112

113 *B: Okay. Und wie würden sie jetzt die Neuerungen der Förderperiode 2021-2027*  
114 *hinsichtlich der Output-Legitimität einschätzen? Fällt Ihnen eine Neuerung ein, die*  
115 *sie als besonders wirksam einschätzen?*

116 **I3:** Eine große Auswirkung wäre es dann, wenn der Bevölkerung klar ist, dass ein  
117 Projekt aus dem EFRE finanziert ist. Dass den Menschen im Alltag klar wird, dass  
118 ein Projekt deshalb umgesetzt wurde, weil europäisches Geld dahinter steckt. Ich  
119 glaube das ist eines der größten Möglichkeiten die der EFRE mit sich bringen  
120 könnte, um die Output-Legitimität zu steigern. Es geht um ein Ergebnis und es geht  
121 darum dass dieses Ergebnis sichtbar ist. Und deswegen haben sich die kommunalen

122 Landesverbände auch stark dafür eingesetzt. Wir brauchen Projekte auch im  
123 Rahmen des EFRE mit kommunal relevanter Wirkung oder kommunaler  
124 Sichtbarkeit, dass den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort klar wird was mit dem  
125 EFRE passiert. Okay, aber wir werden glaub 2025 ist die Midterm-Evaluation  
126 angesetzt, da wird es die erste Runde sein um für uns zu schauen wo stehen wir mit  
127 dem EFRE in Baden-Württemberg. Das ist eine Gelegenheit um auch im Hinblick  
128 auf das nächste Förderperiode zu überprüfen, ob sich die Veränderungen gegenüber  
129 der letzten Förderperiode positive ausgewirkt haben, ob man nachsteuern muss oder  
130 ob man sich vielleicht auch eingestehen muss, dass der EFRE so wie er aufgebaut  
131 ist seine Grenzen hat.

132

133 **B:** *Dann eine Frage zur Throughput-Legitimität. Wie würden Sie den EFRE*  
134 *hinsichtlich der Throughput-Legitimität einschätzen? Also sind beispielsweise*  
135 *Transparenz und Verantwortlichkeit ausreichend gegeben oder muss hier noch was*  
136 *passieren?*

137 **I3:** Transparenz ist ein wichtiger Aspekt wir hier gleichzeitig auch wieder bei  
138 Output-Legitimität sind. Also wenn Bürgerinnen und Bürger mitbekommen was  
139 passiert und wie es passiert dann steigert das natürlich die Legitimität an sich. Ich  
140 glaube das letztendlich die Verwaltungsbehörde dafür zuständig sind einerseits die  
141 Öffentlichkeit zu informieren über das was passiert, z.B. durch Veranstaltungen wie  
142 der Kick-Off Veranstaltung des EFRE und ESF+. Andererseits müssen Sie im  
143 Sinne des Partnerschaftsprinzips mit den relevanten Akteuren auch in den  
144 Austausch zu treten. Das kann passieren im Rahmen dieses Begleitausschusses und  
145 da kann man auch sehr gut zusammenarbeiten. Wichtig ist der partnerschaftliche  
146 Ansatz. Das Partnerschaftsprinzip ist ja ein rechtliches Prinzip, wir sehen das ja  
147 auch in der Verordnung, z.B. gibt es auch die Partnerschaftsvereinbarungen die  
148 zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission geschlossen  
149 werden wo die Bundesrepublik Deutschland mit der Europäischen Union in ihrer  
150 Partnerschaftsvereinbarung für den EFRE was sie tun möchten, wie sie informieren  
151 möchten. Und hier sowohl intern als auch extern zu informieren, das ist glaube ich  
152 schon eine sehr große Aufgabe die auf die Verwaltungsbehörden zukommt.

153

154 **B:** *Und würden Sie da sagen das es jetzt mit der neuen Förderperiode Änderungen*  
155 *gibt, die Transparenz oder Accountability verbessern?*

156 **Antwort:** Da könnte ich Ihnen keine konkret nennen. Der EFRE gestaltet sich aus  
157 kommunaler Perspektive auch etwas schwierig weil er nicht so stark kommunal  
158 umgesetzt wird. Wir fordern immer das der EFRE eben auch mit dieser  
159 kommunalen Wirkung am Ende des Tages umgesetzt werden müsste. Wenn das  
160 stärker passiert dann könnte man da auch stärkere Aussagen dazu treffen.

161

162 **B:** *Alles klar. Dann eine Frage zur Input-Legitimität: Was für Möglichkeiten gibt*  
163 *es, sich am EFRE Baden-Württemberg zu beteiligen?*

164 **I3:** Genau das ist ein klassisches Interessenvertretungsverfahren. Man hat  
165 eigentlich zwei Anläufe. Der erste ist in Brüssel wenn es um die Dachverordnung  
166 geht, die für den EFRE eben auch interessant ist. Und der zweite Anlauf ist dann  
167 sobald das Rahmenwerk in Brüssel . Dann kann man schauen, wie man mit  
168 Interessenvertretung zu Hause auf regionaler Ebene in Stuttgart darauf hinwirken  
169 kann, dass eben beispielsweise die richtigen Politikziele ausgewählt werden. Beim  
170 EFRE sind es fünf Politikziele, die die Verordnung vorsieht. Baden-Württemberg  
171 hat sich für zwei Prioritäten entschieden. Und beim fünften Politikziel geht es ja  
172 explizit um Bürgernähe. Um Projekte also die vielleicht für die Output Legitimität  
173 letztendlich relevanter gewesen wären. Da hätte man sicherlich auch eine breitere  
174 Öffentlichkeit erreichen können als es dann am Ende des Tages mit anderen  
175 Politikzielen wo der Adressatenkreis enger gehalten ist, weil die Förderung sehr  
176 spezifisch wird.

177

178 **B:** *Und würden sie sagen die Partizipationsmöglichkeiten in Brüssel und in Baden-*  
179 *Württemberg bezgl. EFRE reichen aus oder müsste da mehr getan werden? Finden*  
180 *Sie z.B. Sie konnten sich bei den Konsultationen wirklich einbringen oder geht es*  
181 *da nur noch um kleine Details und der große Teil ist schon von der*  
182 *Verwaltungsbehörde vorgegeben?*

183 **I3:** Das ist herausfordernd weil die großen Ziele eigentlich in der öffentlichen  
184 Debatte entschieden werden sollen. Das kleinteilige, das detaillierte, das  
185 Ausarbeiten ist am Ende des Tages die Kernarbeit wo man dann darauf achten

186 kann. Aber wenn natürlich die Grundausrichtung nicht stimmt für eine Partnerin  
187 oder Partner, dann wird es natürlich schwer. Das heißt ich glaube grundsätzlich mit  
188 dem Partnerschaftsprinzip als Konstrukt muss man darüber sprechen wie man  
189 dieses Partnerschaftsprinzip auch so ausgestaltet, dass gute Partizipation stattfinden  
190 kann. Was dann gute Partizipation ist muss wahrscheinlich jeder für sich selbst  
191 entscheiden. Wir nutzen die Möglichkeiten die wir haben im Rahmen von  
192 öffentlichen Konsultationen, im Rahmen von Veranstaltungen oder  
193 Fachgesprächen in Brüssel auf gewisse Thematiken hinzuweisen, um darauf  
194 aufmerksam zu machen warum es wichtig ist dass man die kommunale Perspektive  
195 nicht vergisst. Weil wir sind die bürgernächste Ebene und die bürgernächste Ebene  
196 ist wahrscheinlich die prädestinierteste Ebene um hinsichtlich der Output-  
197 Legitimität einen Mehrwert zu generieren. Aber das setzt natürlich voraus, dass  
198 man als Partner auch auf gleicher Augenhöhe von Anfang an mitgenommen wird.  
199 Um Input, Throughput und am Ende auch Output gemeinsam zu generieren.  
200 Wir sind der festen Überzeugung dass Baden-Württemberg eine Stärke hat. Die  
201 besteht darin, dass sich im Bereich Europapolitik Kommunen und Land sich in  
202 vielen Bereichen einig sind und wir dadurch eine vertrauensvolle Zusammenarbeit  
203 hinbekommen. Aber aus unserer Perspektive beispielsweise wäre beim EFRE und  
204 bei der Auswahl von Politikzielen mehr Luft nach oben gewesen, um vor allem  
205 diese kommunale Wirkung am Ende des Tages einzufordern. Natürlich ist auch  
206 klar, dass das neue EFRE Programm ein gutes Programm ist, was zu diesem Land  
207 passt. Aber es ist natürlich am Ende des Tages für uns als Kommunen vorwiegend  
208 dann relevant, wenn beispielsweise das Zuschussvorhaben in meiner Kommune  
209 stattfindet oder in meiner Hochschule .Wenn es um das Thema Partizipation und  
210 Beteiligung geht muss es immer darum gehen kann ich da mitgestalten oder höre  
211 ich nur zu. Und da kann man noch ein Stück dran arbeiten.  
212 Noch einen Punkt wenn Sie in das aktuelle Operationelle Programm schauen für  
213 den EFRE BW. Dann sehen Sie auf Seite 25 beispielsweise wenn es um  
214 Wettbewerbsfähigkeit geht. Da ist jetzt auch ein Zusatz mit drin, wo es darum geht  
215 das die Projekte im Sinne eines bürgernäheren Europas möglichst einen sichtbaren  
216 positiven Einfluss auf das Lebensumfeld der Bürgerinnen und Bürger haben soll.  
217 Das ist natürlich genauso Punkt über den wir gerade gesprochen haben, die für uns

218 auch relevant waren uns da auch aktiv miteinzubringen. Wenn sie auch schauen wir  
219 haben bei den Ergebnisindikatoren unter anderem auch mittlerweile kommunal  
220 relevante Indikatoren untergebracht, wo es vor allen Dingen im Ergebnisindikator  
221 08 darum geht, Investitionen im EFRE-Projekt mit kommunalrelevanter Wirkung.  
222 Und da sehen sie einfach das funktioniert ganz gut, wir sind dann nachgiebig und  
223 versuchen die kommunale Schienen zu bedienen. Und die Verwaltungsbehörde ist  
224 da auch kooperativ in vielen Bereichen, das auch aufzunehmen. Aber es ist ein  
225 großes Programm, das ist ein großer Strukturfonds der natürlich nicht ganz einfach  
226 zu handeln ist. Vor allen Dingen wenn man an die Kapazitäten denkt die man  
227 einfach im Personalbereich brauchen. Wenn ich als Kommune beispielsweise im  
228 EFRE Bereich aktiv werden möchte, ist das nicht ganz einfach.  
229 Aber im Großen und Ganzen: Man wird beteiligt, man kann sich einbringen und  
230 das wird auch von der kommunale Ebene in Baden-Württemberg auch aktiv gelebt.  
231 Weil uns natürlich daran liegt, dass der EFRE in Baden-Württemberg in der Fläche  
232 ein Erfolg wird. Und es vor allen Dingen den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort klar  
233 wird warum eben auch genau in dieses Projekt investiert wird. Es geht nicht nur  
234 darum das Geld investiert wird, sondern das wichtigste muss sein dass den  
235 Menschen klar wird warum genau mit diesem Geld in dieses Projekt investiert wird,  
236 wenn es darum geht den digitalen und grünen Wandel zu gestalten.

**Anlage V: Auswertung Interviews**

Programmplanung	Interviewter A	Zeile	Interviewter B	Zeile	Interviewter C	Zeile
Stand der Programmplanung	• Alte Förderperiode läuft noch	5-9	• Neues Programm eingereicht, Genehmigung steht noch aus	3-4	-	-
	• Neues Programm eingereicht, Genehmigung steht noch aus	20-23				
Konsultationsverfahren	Interviewter A	Zeile	Interviewter B	Zeile	Interviewter C	Zeile
Wer kann am Konsultationsverfahren teilnehmen?	• Wird offen beworben	28	• Wird offen beworben (z.B. in Social Media Kanälen)	13-14;	-	-
			• Direkte Einladungen	14-22		
Wer nimmt tatsächlich teil?	• Stammpublikum	29	-	-	-	-
	• Partner mit Expertise	33-34				
Wie läuft das Konsultationsverfahren ab?	• Anregungen werden geprüft und versucht, es umzusetzen	207, 213-217	• Anregungen werden geprüft und versucht, es umzusetzen	28-30	-	-
	• Inhaltliche Ausrichtung wird politisch bestimmt	195-196				
	• Überwiegender Anteil kommt von Verwaltungsbehörde	194				
Begleitausschuss	Interviewter A	Zeile	Interviewter B	Zeile	Interviewter C	Zeile

Wie werden die Mitglieder des Begleitausschuss bestimmt?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Teilnehmer historisch bedingt</li> </ul>	38	<ul style="list-style-type: none"> <li>Für Neuaufnahme muss Geschäftsordnung abgeändert werden</li> </ul>	48-49	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unterschiedliche Teilnehmer aus der Zivilgesellschaft, aus den Ministerien + kommunaler Ebene</li> </ul>	35-37
	<ul style="list-style-type: none"> <li>„Stamm“ von vorheriger Förderperiode wird übernommen</li> </ul>	41-47	-	-	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Über Neuaufnahme wird abgestimmt</li> </ul>	38-40				
Aufgaben des Begleitausschuss	-	-	-		<ul style="list-style-type: none"> <li>In Verordnungen geregelt</li> <li>Begleitet Vorhaben der Förderperiode</li> <li>Beobachtet Arbeit der Verwaltungsbehörde</li> <li>Möglichkeit der Einflussnahme auf und Diskussion über die Planung des Programms</li> </ul>	26-28 28-29 46-47 51-55, 61-64
<b>Output-Legitimität</b>	<b>Interviewter A</b>	<b>Zeile</b>	<b>Interviewter B</b>	<b>Zeile</b>	<b>Interviewter C</b>	<b>Zeile</b>
Einschätzung Output-Legitimität der Kohäsionspolitik	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sichtbarkeit als wichtiger Erfolgsfaktor</li> </ul>	53	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sichtbarkeit der Projekte hoher Stellenwert bei der EU</li> </ul>	90-92	<ul style="list-style-type: none"> <li>Komplexität als Hindernis: Schwierig, EFRE für potentielle Begünstigte</li> </ul>	86-87

					verständlich zu machen	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art der Förderung als wichtiger Erfolgsfaktor</li> </ul>	59-60, 60-61, 63-65, 75-76, 77-79	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhaltliche Ausrichtung des ESF berechtigt</li> </ul>	56-60	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auswahl der Politikziele hat Einfluss auf Output, weil Adressaten der PZ und Sichtbarkeit unterschiedlich sind (KMU vs. Kommunen)</li> </ul>	Z. 171-176
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunikation nach außen wichtiger Erfolgsfaktor</li> </ul>	80-81, 87-89	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategisch langfristige Ausrichtung der Kohäsionspolitik vorteilhaft</li> </ul>	78-80	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auswahl von Projekten und Begünstigten Erfolgsfaktor</li> </ul>	91-95
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auswahl von Projekten wichtiger Erfolgsfaktor</li> </ul>	54-55, 92-95, 94-95	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoher bürokratischer Aufwand als Hindernis</li> </ul>	81-86		
Auswirkung der Neuerungen der Förderperiode 2021-2027 hinsichtlich der Output-Legitimität	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neue Zielsetzung für BW irrelevant, weil Schwerpunkt nahezu identisch wie davor (EFRE)</li> </ul>	104-105, 108-110	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bemühungen hinsichtlich Bürokratieabbau sind bemerkbar</li> </ul>	100-101	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Große Wirkung, wenn Sichtbarkeit erhöht wird</li> </ul>	116-117, 120-121
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komplexität als Hürde</li> </ul>	119-122	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wegfall Benennungsverfahren ist positiv zu bewerten</li> </ul>	102—107	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgrund der Komplexität versucht</li> </ul>	123-124	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abschaffung Jährlicher</li> </ul>	108		

	man auf Bestehendem aufzubauen		Durchführungsbericht relevant			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nutzen der Neuerung hängt auch von Region ab</li> </ul>	126-131	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unterschiedliche Bedürfnisse und Voraussetzungen in den MS, Regelungen müssen ‚Worst Case‘ abdecken</li> </ul>	85-89		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wegfall Nettoeinnahmenberechnung große Erleichterung</li> </ul>	141, 233	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wunsch nach immer mehr Daten vs. Wunsch nach Bürokratieabbau</li> </ul>	112-114	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Viele Auswirkungen werden sich erst in Förderperiode zeigen</li> </ul>	146-147	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risikobasierte Verwaltungsüberprüfungen: Wegfall heißt nicht, dass es nicht gemacht werden muss</li> </ul>	119-122		
	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niedrigere Kofinanzierungssätze sind negativ zu bewerten</li> </ul>	127-128		
			<ul style="list-style-type: none"> <li>KOM hat höhere Erwartungen trotz geringerer Mittel</li> </ul>	131-132		
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Endgültige Auswirkungen bleiben</li> </ul>	109-111		

			abzuwarten (wegen DVO etc.)			
Was für Neuerungen wären zur Erhöhung der Output-Legitimität notwendig?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einige Regelungen sind nicht verhandelbar und notwendig</li> </ul>	234-237	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mehr Projekte mit kommunaler Wirkung wären positiv, weil diese bürgernah sind und damit große Wirkung entfalten könnten</li> </ul>	158-159, 195-197
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Weniger Prüfungsinstanzen und geringere Prüfungsintensität wären hilfreich</li> </ul>	237-238, 238-241, 242, 248-250				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projekte sollten schneller umgesetzt werden können</li> </ul>	250, 251 - 252, 255 - 256				
<b>Throughput-Legitimität</b>	<b>Interviewter A</b>	<b>Zeile</b>	<b>Interviewter B</b>	<b>Zeile</b>	<b>Interviewter C</b>	<b>Zeile</b>
Einschätzung Throughput-Legitimität der Kohäsionspolitik	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hohe Transparenz</li> </ul>	153, 156-157, 159-160	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hohe Transparenz</li> </ul>	177	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparenz als ein wichtiger Aspekt</li> </ul>	137
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Komplexität als Hindernis</li> </ul>	158-160	<ul style="list-style-type: none"> <li>Komplexität als Hindernis</li> </ul>	177-181, 158-163	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparenz liegt in Verantwortung von Verwaltungsbehörden</li> </ul>	139-144
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verantwortlichkeiten sind klar</li> </ul>	161, 172-175	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rechtssicherheit als Hindernis</li> </ul>	148-152	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partnerschaftsprinzip als ein wichtiger Aspekt</li> </ul>	145-146

	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gute Durchmischung hinsichtlich partizipierender Trägerverbände vorhanden</li> </ul>	217-219	-	-
Auswirkung der Neuerungen der Förderperiode 2021-2027 hinsichtlich der Throughput-Legitimität	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verpflichtung zu mehr Veröffentlichungen: fraglich, ob zielführend</li> </ul>	186-189	-	-
Was für Neuerungen wären zur Erhöhung der Throughput-Legitimität notwendig?	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zugang zu Informationen erleichtern, z.B. durch Erklärvideos</li> </ul>	197-199, 201-203	-	-
<b>Input-Legitimität</b>	<b>Interviewter A</b>	<b>Zeile</b>	<b>Interviewter B</b>	<b>Zeile</b>	<b>Interviewter C</b>	<b>Zeile</b>
Einschätzung Input-Legitimität der Kohäsionspolitik	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partizipationsmöglichkeit über Verbände</li> </ul>	181	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partizipation für Bürger nur über Teilnahme an Projekten möglich</li> </ul>	212-216	<ul style="list-style-type: none"> <li>Klassisches Interessensvertretungsverfahren</li> </ul>	164
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einflussmöglichkeiten vom Begleitausschuss sind begrenzt</li> </ul>	181-183	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vertretung relevanter Interessengruppen ist durch Begleitausschuss gewährleistet</li> </ul>	223-225	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interessenvertretung in Brüssel, wenn es um Verordnungen geht</li> </ul>	165-166
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Operatives Geschäft übernimmt Verwaltungsbehörde</li> </ul>	183	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partizipation muss begrenzt sein, weil Verantwortung beim Land liegt</li> </ul>	237	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interessenvertretung auf regionaler Ebene, wenn es z.B. um Politikziele geht</li> </ul>	168-169

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partizipation durch regionale Förderung (ESF+)</li> </ul>	238-239	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mit Interessenvertretung kann tatsächlich Einfluss genommen werden</li> </ul>	219-224
Auswirkung der Neuerungen der Förderperiode 2021-2027 hinsichtlich der Input-Legitimität	-		-		-	
Was für Neuerungen wären zur Erhöhung der Input-Legitimität notwendig?			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Höchstes Maß an Partizipationsmöglichkeiten ist bereits erfüllt (ESF+)</li> </ul>	236-237	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wenn das Partnerschaftsprinzip gut gestaltet ist, dann kann bereits gute Partizipation stattfinden</li> </ul>	187-190
					<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partnerschaft muss auf Augenhöhe passieren</li> </ul>	197-198

## **Eidesstattliche Erklärung des Verfassers**

Ich versichere, dass ich diese Master-Thesis selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Mir ist bekannt, dass die schriftliche Arbeit im Verdachtsfall auf Plagiate überprüft werden kann.

17.01.2021, Qeta Gü

Datum, Unterschrift