
Deutsche Industrie- und Handelskammer

Impulspapier zur künftigen Ausrichtung der EU-Kohäsionspolitik

Einführung und Hintergrund

Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union ist ein zentrales Instrument zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum Ausgleich regionaler Disparitäten. Mit einem Budget von rund 378 Milliarden Euro für den Förderzeitraum 2021–2027 stellt sie nahezu ein Drittel des gesamten EU-Haushalts und investiert in Infrastruktur, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Deutschland erhält 21 Mrd. Euro als Mittel, die durch nationale Kofinanzierung aufgestockt werden. Diese Mittel fließen in verschiedene „Programme“, unter anderem in den *Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+)*, der die Fachkräftesicherung und berufliche Bildung unterstützt, sowie den *Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)*, der Infrastruktur und Innovation fördert. Zusammen machen EFRE und ESF+ den größten Teil der Kohäsionsmittel aus. Ein weiterer Fördertopf ist der *Fonds für einen gerechten Übergang (JTF)*, der insbesondere den Strukturwandel der Kohle- und Raffinerieregionen in NRW, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt unterstützt. Die Initiative *INTERREG* stärkt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und eröffnet Unternehmen Chancen in internationalen Wertschöpfungsketten.

Vorüberlegungen zur Strukturierung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2028-2034 provozieren eine Debatte um die Verteilung der europäischen Haushaltsmittel, da ein erheblicher Teil an größere Posten gebunden ist. Diskutiert wird dabei der Bedarf für mehr Flexibilität und stärkere Reaktionsfähigkeit auf aktuelle Krisen und Herausforderungen. Infolgedessen wird eine intensive Debatte darüber geführt, wie die Kohäsionspolitik im Rahmen der laufenden EU-Haushaltsverhandlungen neu ausgerichtet werden kann, um den geopolitischen Herausforderungen, der digitalen und grünen Transformation sowie den begrenzten Haushaltsmitteln gerecht zu werden. Dabei geht es vor allem um die Frage, wie die Kohäsionspolitik künftig effizienter gestaltet und an die sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst werden kann, um Wachstum und sozialen Zusammenhalt in der EU langfristig zu sichern. Zentrale Konfliktlinien in der Diskussion betreffen unter anderem eine stärkere Zentralisierung der Mittelvergabe (durch Kompetenzverlagerungen der regionalen auf die nationale und europäische Ebene), eine

Kürzung der Kohäsionsmittel (aufgrund konkurrierender Haushaltsprioritäten wie Verteidigungs- und Klimapolitik), Bürokratieabbau und Konditionalität der Mittel.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die deutsche gewerbliche Wirtschaft spricht sich für eine zukunftsorientierte Kohäsionspolitik aus, die Infrastruktur, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit gezielt stärkt. Besonders wichtig sind die Unterstützung von Fachkräften, Investitionen in Infrastruktur und attraktive Standortbedingungen für Unternehmen. Das bewährte Partnerschaftsprinzip und die geteilte Mittelverwaltung sollten erhalten bleiben, da regionale Akteure die spezifischen Bedürfnisse vor Ort am besten kennen. Bürokratische Hürden sollten abgebaut werden, um insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zu Fördermitteln zu erleichtern. Verlässliche und planbare Förderbedingungen sind essenziell, um langfristige Investitionen und wirtschaftliche Entwicklung zu sichern.

A. Inhaltliche Ausführungen

Kohäsion als Pfeiler für den wirtschaftlichen Zusammenhalt der EU

Die Kohäsionspolitik ist ein Pfeiler für den wirtschaftlichen Zusammenhalt der EU und trägt durch die oben genannten Programme zur Stärkung von Innovation, Wettbewerbsfähigkeit sowie der Infrastruktur in den Regionen bei. Sie ist von Bedeutung, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der gesamten Union zu fördern und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im europäischen Binnenmarkt zu sichern. Der deutsche Status als Exportnation steht im engen Zusammenhang mit einer stabilen wirtschaftlichen und strukturellen Entwicklung in der gesamten EU.

Die aktuellen Diskussionen um den MFR der EU gehen weit über die Thematik der Kohäsionspolitik hinaus. Die Fortführung bisheriger Politikziele, beispielsweise der nachhaltige und digitale Wandel, trifft auf neue Anforderungen, insbesondere aus dem Bereich Verteidigungsfähigkeit und Resilienz. Gleichzeitig ist eine signifikante Erhöhung der Haushaltsmittel nicht absehbar. Vielmehr wird es an verschiedenen Stellen zu Umverteilungen kommen müssen.

Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Krisensituation in der EU ist ein kluger und effizienter Mitteleinsatz unerlässlich. Neue Ausgabenposten dürfen jedoch nicht dazu führen, dass die Kohäsionspolitik in ihren Handlungsmöglichkeiten wesentlich eingeschränkt wird. Starke regionale Strukturen sind für Unternehmen unverzichtbar, da sie Fachkräfte, Infrastruktur und Investitionen sichern - was wiederum die Basis der oben genannten Politikziele bildet.

Innovation und Wettbewerbsfähigkeit schärfen

Die Kohäsionspolitik sollte nach innen und außen zur Stärkung der wirtschaftlichen Basis der Europäischen Union beitragen. Im globalen Maßstab sieht sie sich einem verschärften Wettbewerb ausgesetzt. Die großen Instrumente der Kohäsionspolitik können einen Beitrag zur Stärkung des Binnenmarkts leisten: Der EFRE über die nachhaltige Modernisierung der Infrastruktur, der ESF durch die Fachkräftesicherung und der JTF gemeinsam mit der Initiative INTERREG mit erfolgreichen regionalen Transformationen. Während auch die Mitgliedstaaten – unabhängig von Fördergeldern – in der Pflicht stehen, eine Grundversorgung zu gewährleisten, können die Fonds vor allem dazu beitragen, in Innovationen zu investieren, die eine europäische Breitenwirkung entfalten können.

Das STEP-Programm (Strategic Technologies for Europe Platform) kann dazu beitragen, den Innovationscharakter der Kohäsionsfonds zu stärken, indem vorhandene Programme bzw. Gelder umgeschichtet werden. Solange diese Umschichtung und Mittelakquise bürokratiearm und zum Nutzen der Regionen erfolgt, stellt STEP eine sinnvolle Ergänzung zu vorhandenen Programmen dar.

Mit Blick auf den künftigen EU-Wettbewerbsfähigkeitsfonds, der vorhandene Programme neu gruppieren soll, sollte darauf geachtet werden, dass Regionen von der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit direkt profitieren und die Gelder eine sinnvolle Ergänzung zur bisherigen Kohäsionspolitik darstellen.

Kohäsionspolitik mit klarer Ausrichtung und Weitsicht

Historisch wurde die Kohäsionspolitik als „Ergänzung“ zum gemeinsamen Binnenmarkt ins Leben gerufen, um Chancengleichheit für alle Regionen zu gewährleisten. Über die Jahre wurde diese Zielsetzung immer stärker erweitert, sodass zunehmend mehr Politikbereiche davon berührt werden. Während es im Einzelfall sinnvoll sein kann, neue Prioritäten aufgrund einer sich wandelnden politisch-ökonomischen Lage aufzunehmen, birgt eine übermäßige Erweiterung das Risiko der Verwässerung und Ineffizienz.

Daher sollte sich die künftige EU-Kohäsionspolitik auf klare und wirkungsvolle Kernziele konzentrieren, allem voran auf den Abbau regionaler Disparitäten. Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft sind zudem die Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, Innovationskraft, attraktive Standortbedingungen für Unternehmen in allen Regionen, Investitionen in Infrastruktur sowie die Förderung von Fachkräften (d.h. Fachkräftegewinnung und Weiterbildung) und Ausbildung wichtig.

Bei der Programmplanung sollten flexiblere Ansätze ermöglicht werden. Eine klare Vorab-Zuweisung bestimmter Gelder (z.B. welcher Prozentanteil für Arbeitsmarkt, Inklusion etc.

verwendet werden muss) wird oftmals der komplexen, dynamischen Realität geförderter Projekte nicht gerecht.

Der Vorschlag, die Zuwendungspolitik der Struktur- und des Kohäsionsfonds für einen Beitrag zur Verteidigungsfähigkeit zu öffnen, ist weiter zu diskutieren. Denn nicht alle Regionen können aufgrund von regionaler Lage und Wirtschaftsstruktur hier eine solche aktive Politik betreiben. Im Zuge dessen muss besonders auch die Frage der kritischen Infrastruktur und des Zivilschutzes mit Blick auf soziale Resilienz erörtert werden.

Bei der Verteilung der Fördermittel sollten Mitnahmeeffekte vermieden werden, um sicherzustellen, dass Mittel ausschließlich dort eingesetzt werden, wo sie tatsächlich den größten Bedarf decken. Zudem ist es wichtig, dass Förderunterschiede mit wettbewerbsverzerrender Wirkung zwischen Regionen innerhalb der Fördergebietskulissen abgebaut werden und Fördergefälle zwischen Höchstfördergebieten und benachbarten Regionen weiterhin begrenzt bleiben.

Partnerschaftsprinzip und geteilte Mittelverwaltung beibehalten

Die DIHK spricht sich ausdrücklich für die Beibehaltung des Partnerschaftsprinzips und der geteilten Mittelverwaltung aus. Regionale Akteure können aufgrund ihrer Nähe zur Wirtschaft und ihrer Kenntnis der spezifischen Gegebenheiten vor Ort am besten beurteilen, welche Maßnahmen sinnvoll sind und eine passgenaue Umsetzung ermöglichen. Die Kohäsionspolitik sollte daher auch weiterhin auf das bewährte Partnerschaftsprinzip setzen.

Für den Fall, dass zentrale Strukturen geschaffen werden, sollten diese klar darauf konzentriert sein, Transparenz und Effizienz zu verbessern und Bürokratie zu reduzieren. Die Mitbestimmung der lokalen Ebene muss dann weiter erhalten bleiben.

Die geteilte Mittelverwaltung zwischen der europäischen und mitgliedstaatlichen Ebene hat sich bewährt. Eine Änderung würde einem großen Umbruch in der Ausführung gleichkommen, der vermieden werden sollte.

Kofinanzierung bewahren

Die DIHK betrachtet die Kofinanzierung in der EU-Kohäsionspolitik als ein wichtiges Mittel zur Sicherstellung nachhaltiger Projektfinanzierungen. Gerade unter Effektivitätsaspekten wird die Kofinanzierung als sinnvoll angesehen, um die Effektivität des Mitteleinsatzes zu erhöhen. Die Kofinanzierung ermöglicht es, dass Fördermittel zielgerichtet zur Förderung wirtschaftlich zusammenhängender Räume eingesetzt werden, wodurch Projekte leichter zu selbsttragendem Wachstum beitragen können. Eine Kofinanzierung sollte jedoch nicht zu bürokratischen Hürden führen, die die Umsetzung von Projekten verzögern. Daher sollte es standardisierte Prozesse geben, um förderwürdige Projekte schnell zur Entscheidungsreife zu bringen.

Verlässlichkeit und Planbarkeit stärken

Die DIHK unterstützt eine flexiblere Mittelverwendung zur Krisenbewältigung, diese darf jedoch nicht zulasten der Verlässlichkeit gehen. Planbarkeit ist essenziell für Unternehmen und Investoren, um langfristige Projekte umzusetzen. Besonders Fördermaßnahmen zur Fachkräftesicherung und der beruflichen Bildung benötigen stabile Rahmenbedingungen, um nachhaltige Effekte auf dem Arbeitsmarkt entfalten zu können.

Eine stärkere Anbindung der EFRE-Mittel an aktuelle Krisenbedarfe könnte allerdings dazu führen, dass langfristige Investitionen in regionale Wirtschaftsentwicklung vernachlässigt werden. Ein angemessenes Verhältnis zwischen Krisenreaktion und nachhaltiger Strukturförderung ist daher erforderlich.

Makroökonomische Konditionalitäten und eine Bindung der Mittelvergabe an das Europäische Semester können die Effektivität des Mitteleinsatzes erhöhen und eine klarere Zielsetzung unterstützen. Zugleich sollten Sinnhaftigkeit, Umfang und Tiefe dieser Konditionalitäten kritisch hinterfragt werden. Denn eine zu starke Fokussierung auf externe Bedingungen kann zu Zielkonflikten führen und das Engagement potenzieller Zuwendungsempfänger hemmen. Gerade mit Blick auf die Projektumsetzung gilt: Der Fokus sollte stärker auf den konkreten Mehrwert und die Zielerreichung der Projekte selbst gerichtet sein – nicht auf die Erfüllung „sachfremder“ Mit-Überlegungen.

Von einigen Unternehmen wird gefordert, makroökonomische Kriterien nur als letztes Mittel einzusetzen.

Administrative Komplexität abbauen

Bürokratische Hürden und komplexe Antragsverfahren hemmen den Zugang zu Fördermitteln, insbesondere für KMU. Eine deutliche Vereinfachung der Prozesse sowie eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands sind erforderlich. Ziel sollte sein, dass Anträge über eine einheitliche Plattform vollkommen digital gestellt und bearbeitet werden können. Auch die Auszahlung und Dokumentation sollte über diese Plattform durchgeführt werden.

Dies muss einhergehen mit einer klaren Fokussierung auf die wichtigsten Ziele, da politische Zielsetzungen und bürokratische Vorgaben oftmals eng zusammenhängen. Ein ganzheitlicher Ansatz ist notwendig, um Bürokratieabbau, der über oberflächliche Maßnahmen hinausgeht, durchzusetzen. Konkret schlagen wir folgende Maßnahmen vor:

- Rechtzeitige Programmplanung und Vorbereitung auf die neue Förderperiode
- Vereinfachung der Antragsstellung, insbesondere für Erstbeantragende; samt Reduzierung der Einzelangabe
- Entwicklung von anwenderfreundlichen digitalen Tools zur Beantragung und Verwaltung von Fördermitteln

- Konsequenter Übergang zum Once-Only-Prinzip in Verbindung mit einer jederzeit einsehbaren E-Akte
- Größere Flexibilität, d.h. Mittelumschichtungen ermöglichen und Anpassungen der Programme in der Programmlaufzeit bei Notwendigkeit erleichtern, z.B., um auf neue Herausforderungen zu reagieren
- Erhöhung der Fehlertoleranzschwelle von 2 % auf 5 % bei der Mittelverwendung, um eine praxisnahe Umsetzung zu ermöglichen und kleinere Fehler nicht übermäßig zu sanktionieren
- Einführung von Bagatellregelungen für Kleinstförderungen zur Minimierung bürokratischer Hürden
- Einführung digitaler Signaturen zur Antragstellung und Mittelabfrage bzw. Vereinfachung der Beantragung digitaler Signaturen
- Standardisierung von Förderverfahren
- Flächendeckende Verringerung der Angabenverpflichtungen, vor allem derjenigen, die nicht direkt die Projektdurchführung berühren
- Bereitstellung eines persönlichen Supports bei der Antragstellung durch die ESF/EFRE-Behörden
- Ausschöpfung von Vereinfachungen in der Finanzabwicklung, wie bei Pauschalierungen
- Übergang zum Standardeinheitskostenverfahren

Im Sinne einer größeren Tiefenwirkung der Strukturfonds sollten Fördermittel, die bisher KMUs vorbehalten sind, auf mittelgroße Unternehmen ausgeweitet werden. Förderzugänge für KMU dürfen dabei jedoch nicht beeinträchtigt werden. Die Kategorisierung und die Kriterien für die Förderfähigkeit sollten bürokratiearm und einheitlich definiert werden, um aufwändige Prüfverfahren zu vermeiden. Hierbei ist auch der Vorschlag der EU-Kommission zu „Small Mid-caps“ zu beachten. Eine Ausweitung der Strukturfonds könnte sich aus mehrheitlicher Sicht der Unternehmen an dieser neuen Kategorie orientieren, ohne dabei die Förderchancen für KMU zu schmälern.

Wichtig wäre auch eine Verpflichtung der vergebenden Stellen auf einen verbindlichen Zeitraum von Beantragung bis Förderung. Auch wenn die Vergabe öffentlicher Mittel den Sorgfaltspflichten folgend einen gewissen Aufwand erfordern, sind die Bearbeitungszeiträume aus Sicht einiger Unternehmen zu lang. Letztlich würde eine Verpflichtung auf einen Zeitraum mit dem Anreiz einhergehen, Verfahren so auszugestalten, dass sie im vereinbarten Zeitraum erfüllbar sind, und zu vermeiden, dass zu viele politische Ziele in eine Förderung einfließen.

Detaillierte Vorschläge liefern zwei aktuelle Auftragsstudien: „Weiterentwicklung des Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2028-34“¹ und „Governance und Umsetzung der europäischen Strukturfonds mit Blick auf ihre Neuausrichtung nach 2027“².

Erfolg messen, Vertrauen stärken

Erfolgskontrollen und Audits sind ein notwendiger Bestandteil einer transparenten und verantwortungsvollen Mittelverwendung in der Kohäsionspolitik. Insbesondere bei Infrastrukturprojekten sollte die Wirksamkeit in einer Förderperiode überprüft werden. Dabei ist es jedoch entscheidend, Bürokratieaufwand und Kontrollmechanismen so zu gestalten, dass sie nicht zu einer unnötigen Belastung für die begünstigten Unternehmen und Akteure vor Ort führen. Statt einer übermäßigen und starren Bürokratisierung sollten vielmehr pragmatische, zielgerichtete und effiziente Verfahren etabliert werden, die es ermöglichen, den Erfolg von Projekten und Investitionen messbar und nachvollziehbar zu machen, ohne die Flexibilität und Innovationskraft der geförderten Initiativen zu beeinträchtigen. Evaluierungen sind vornehmlich in den Dienst der besseren Programmdurchführung zu stellen. Eine Priorität der Evaluierung sollte daher sein, im Verlauf einer Periode Wirkung zu entfalten und eine Verlängerung des Programms vorzubereiten.

Die derzeitige Diskussion bietet auch die Gelegenheit, den Zyklus aus nachgeordneten und kumulativen Controllings grundsätzlich so zu gestalten, dass keine Nachweisexzesse entstehen, die am Ende jegliche Flexibilisierung und Erleichterungen (wie Pauschalierungen) zunichtemachen. Das gilt für alle beteiligten Akteure, wie den Rechnungshof, die EU-Kommission, die Mitgliedstaaten, die Regionen, die Verwaltungsstellen und Prüfstellen. Ein Masterplan zur Reform könnte hier ansetzen.

Sichtbarkeit der Kohäsionspolitik stärken

Die Akzeptanz und Wahrnehmung der Kohäsionspolitik in der Öffentlichkeit und bei Unternehmen muss verbessert werden. Viele Fördermaßnahmen entfalten positive Wirkungen, bleiben aber in der Wahrnehmung der Unternehmen und Bürger oft unsichtbar. Transparenz und gezielte Kommunikation sind erforderlich, um die Wirkung der Fördermaßnahmen sichtbarer zu machen. Dies stärkt das Vertrauen in die EU-Politik und erhöht die Akzeptanz der Förderprogramme.

¹ https://www.esf.de/portal/SharedDocs/Publikationen/studie_zukunft_esf_fp_2028-2034.html (S. 165 ff.).

² https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Europa/governance-und-umsetzung-der-europaischen-strukturfonds-mit-blick-auf-ihre-neuausrichtung-nach-2027.pdf?__blob=publicationFile&v=9..

B. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Jonas Wöll, +49 151 1131 4837, woell.jonas@dihk.de

Alena Kühlein, +49 30 20308 2119, kuehlein.alena@dihk.de

Dr. Knut Diekmann, +49 30 20308 252, diekmann.knut@dihk.de