

Gemeinsam die Zukunft von Europa gestalten

Ein Positionspapier der Wirtschafts- und Sozialpartner des Landes Berlin zur Ausrichtung der europäischen Kohäsionspolitik ab 2028

Mitgliedstaaten, Regionen und Städte, aber auch die Europäische Union (EU) als Ganzes, stehen vor vielfältigen Herausforderungen. Deren Bewältigung erfordert eine wirkungsvolle europäische Kohäsionspolitik für alle Regionen, das heißt auch für die besser entwickelten Regionen, die weiterhin Nachholbedarf haben, auch wenn sie zuletzt, mit Unterstützung der EU-Strukturfonds, Aufholerfolge erzielen konnten. Angesichts des hohen Grades an Komplexität der kohäsions- und strukturfondspolitischen Vorgaben sowie einer wachsenden Aufgabenfülle muss die Kohäsionspolitik aus Sicht der Wirtschafts- und Sozialpartner des Landes Berlin reformiert und zukunftsfest gemacht werden. Ziel muss es sein, die erfolgreiche Kohäsionspolitik nicht nur fortzuführen, sondern wirksamer zu gestalten. Es gilt, das volle Potenzial einer jeden europäischen Region unter Einbindung der lokalen Akteur:innen auszuschöpfen und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Resilienz der gesamten EU zu stärken.

I. Bedeutung der regionalen Kohäsionspolitik und des Partnerschaftsprinzips

Die Kohäsions- und Strukturpolitik ist einer der zentralen Politikbereiche der EU, mit der zwischen europäischen Regionen bereits seit mehreren Jahrzehnten anhand von verschiedenen Strukturfonds der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt gestärkt und regionale Ungleichgewichte abgebaut werden. Die Berliner Disparitäten, die seit der deutschen Wiedervereinigung zwischen Ost- und West-Berlin bestanden und anhand nationaler Maßnahmen reduziert werden sollten, konnten mit Hilfe der Europäischen Kohäsionspolitik zusätzlich in geeigneter Weise sukzessive reduziert werden.

Durch die finanzielle Beteiligung der EU wurde die Finanzkraft Berlins entscheidend erhöht, wodurch mehr Unternehmen an der wirtschaftspolitischen Zielsetzung des Landes und mithin der EU partizipieren und zum derzeitigen positiven Status-quo beitragen konnten. Innovative KMU bzw. Existenzgründende kommen mittlerweile aus unterschiedlichen Stadtgebieten und siedeln sich nicht mehr, wie früher, nur in bestimmten Bezirken der Stadt an. In Berlin hat sich inzwischen eine starke Gründungsszene mit unterschiedlichem Branchenfokus etabliert, die Berlin faktisch zu Deutschlands Startup-Metropole macht und hinter London das beliebteste Startup-Hub in Europa darstellt¹. Darüber hinaus konnte Berlin sich aufgrund der Kohäsions- und Strukturpolitik der EU zu einer der größten und vielfältigsten Wissenschaftsregionen² und Innovationsstandorte Europas entwickeln, die nachweislich eine gewinnbringende Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft ermöglicht. Durch die finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand konnte zudem eine Vielzahl an Privatmitteln bzw. Privatinvestoren etc. aktiviert werden, die die Innovationsleistung in Berlin zusätzlich erhöht haben. Insbesondere Finanzinstrumente profitieren durch den regionalen Fokus und die Nähe zu den Unternehmen und Investoren von engen Partnerschaften und Netzwerken mit einer hohen Hebelwirkung auf zusätzliche private Mittel. Neben diesen wirtschaftlichen Erfolgen konnten in Berlin aufgrund der finanziellen Unterstützung der EU aber auch viele positive sozialpolitische Entwicklungen verzeichnet werden. Durch die Unterstützung von Unternehmensgründungen und –wachstum konnte eine Vielzahl neuer Arbeitsplätze geschaffen werden, wodurch, mit Blick auf die Entwicklungen von 2013 bis 2023, u.a. auch die Arbeitslosenquote³ reduziert und die Zahl der Erwerbstätigen⁴

¹ [Startups in Berlin - Optimale Startbedingungen für Gründer \(businesslocationcenter.de\)](https://www.businesslocationcenter.de)

² Berlin hat vier Universitäten, die Charité-Universitätsmedizin Berlin, vier Kunsthochschulen, fünf Fachhochschulen, 25 Privathochschulen und ca. 70 außeruniversitäre Forschungsstätten

³ <https://www.berlin.de/sen/wirtschaft/konjunktur-und-statistik/wirtschaftsdaten/arbeitslosigkeit/>

⁴ <https://www.businesslocationcenter.de/arbeitsmarkt/arbeitskraeftepotenzial/erwerbstaetige>

gesteigert werden konnte und nicht zuletzt auch der Wohlstand der Stadt sowie der Zivilgesellschaft spürbar erhöht wurde.

Diese erfolgreichen Resultate sind insoweit als Plädoyer für die Weiterführung der regionalen Kohäsionspolitik zu bewerten. Eine Abkehr hätte nach Ansicht der Berliner Wirtschafts- und Sozialpartner verheerende Folgen für die Metropolregion Berlin, die weiterhin auf diese Strukturen baut. Die Gründungsdynamik, die Ansiedlung von Unternehmen und damit einhergehend die Schaffung neuer Arbeitsplätze etc. würde ohne die regionalen kohäsionspolitischen Mechanismen nachlassen. Zudem würde Berlin an Attraktivität als Startup-Hub verlieren und Unternehmen könnten daraufhin ihre Niederlassungen in Berlin schließen bzw. von Berlin abwandern, wodurch u.a. Arbeitsplätze verloren gingen. Darüber hinaus würde die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft rückläufig sein, mit der Folge, dass die Innovationsleistung von Berlin abnimmt. Aber auch der Umfang und das Volumen privater Investitionen würde sich nach derzeitiger Einschätzung beträchtlich verringern. Die wirtschaftlichen Folgen wären für Berlin insoweit spürbar und würden erhebliche soziale Konsequenzen mit sich bringen, die zum Wohlstandsverlust der Stadt sowie der Zivilgesellschaft führen, die nicht nur in Berlin sichtbar werden würden, sondern auch in Brandenburg als Teil der Metropolregion. Es ist anzunehmen, dass trotz des demografischen Wandels die Arbeitslosigkeit (insbes. von jungen Menschen, Menschen mit Behinderungen und Migrant:innen), der Fachkräftemangel und die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern (Beteiligung von Frauen in ihrer Vielfalt an existenzsichernder Erwerbstätigkeit, Gender Pay Gap, Gender Care Gap und Gender Pension Gap) sich ohne eine geeignete regionale Kohäsionspolitik verstärken würden, da ohne finanzielle Unterstützung und entsprechender Vorgaben durch die EU keine hinreichenden Maßnahmen ergriffen werden könnten und würden, um dem Problem anhand zweckmäßiger Maßnahmen hinreichend entgegenzuwirken. Auch die Anzahl von Schulabbrüchen würde wieder zunehmen, wenn dem Land die Mittel entzogen werden würden, um den Bürgerinnen und Bürgern von Berlin eine Perspektive aufzuzeigen. In der Folge würde die Anzahl der Erwerbstätigen sinken und die Armutsquote steigen. Zudem ist davon auszugehen, dass trotz nationaler und regionaler Bestrebungen die im Primärrecht verankerten Querschnittsziele der EU, wie die Gleichstellung der Geschlechter, mangels finanzieller Ressourcen nur unzureichend in allen Politiken und Schichten der Gesellschaft platziert werden können. Die in Berlin noch bestehenden Divergenzen würden sich demnach insgesamt wieder deutlich verstärken.

Alle Entscheider:innen sind aufgerufen, dieses Krisenszenario für die Metropolregion Berlin abzuwenden. Anderenfalls erwarten wir, dass die Zivilgesellschaft nicht nur das Verständnis für den Mehrwert der Europäischen Gemeinschaft, sondern auch den positiven Bezug zur EU und zur Zweckmäßigkeit einer immer engeren Union verliert, sodass als Konsequenz eine verstärkte Verlagerung zum politisch rechten (antieuropäischen) Flügel zu erwarten ist. Damit einhergehend würde wahrscheinlich auch der Beitrag Berlins zur Erreichung der seitens der EU proklamierten politischen Ziele (z. B. Wettbewerbsfähigkeit der EU, Sicherheitspolitik, Migrationspolitik, digitale und grüne Transformation, Verbesserung von Verkehrs- und Energieinfrastrukturen, sozialeres, inklusives, geschlechtergerechtes und bürgernahes Europa) viel geringer ausfallen. Demzufolge kann und muss die EU-Kohäsionspolitik weiterhin auf regionaler Ebene durchgeführt werden. Die gesellschaftspolitischen Herausforderungen (z. B. Fachkräftemangel aufgrund des demografischen Wandels, Integration von Menschen mit Migrations- und Fluchthintergrund, bezahlbarer Wohnraum, Wandel des Verkehrs- und Energiesektors, Erreichen der EU-Klimaziele und Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels, Aufrechterhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Berlin und nicht zuletzt die Stärkung der Werte der EU), vor denen Berlin in naher Zukunft steht, lassen sich mit gezielter finanzieller Unterstützung der EU effizienter und schneller bewältigen. Dies kann auch nur mit aktiver Beteiligung der lokalen Akteure der Metropolregion Berlins erfolgen.

Aus Sicht der Berliner Wirtschafts- und Sozialpartner stellt das sog. Partnerschaftsprinzip einen zentralen Eckpfeiler der europäischen Kohäsionspolitik dar. Daher muss auch für die Strukturfondsförderung ab 2028 gewährleistet sein, dass alle Partner einer Region bei den Beratungen zur Programmierung und zur Ausschüttung der Förderung eingebunden werden. Die Kohäsionspolitik kann unserer Ansicht nach tatsächlich nur den größten Nutzen entfalten, wenn bei der Identifizierung von lokalen bzw. regionalen Herausforderungen auch alle relevanten Partner frühzeitig einbezogen werden. Das lokale und regionale Know-how sämtlicher Akteur:innen vor Ort ist entscheidend, um mit der Kohäsionspolitik die Sicherheits-, Migrations-, Wettbewerbs- und Sozialpolitik der EU effizient und in geeigneter Weise zu flankieren.

II. Ausgestaltung der regionalen Kohäsionspolitik

a) Partnerschaftsprinzip beibehalten und stärken

Um die umfangreiche Einbindung der verschiedenen Wirtschafts- und Sozialpartner in den Begleitausschüssen hinreichend gewährleisten zu können, braucht es eine entsprechende unterstützende Begleitstruktur (z. B. eine Kontakt- und Beratungsstelle wie in Brandenburg). Die Sitzungen der Begleitausschüsse müssen vorbereitet, die Verwaltungsunterlagen verständlich zusammengefasst und bewertet werden. Darüber hinaus benötigen die Partner Unterstützung und Kompetenzentwicklung zur Überwachung und Begleitung der Umsetzung der Querschnittsziele in den Förderprogrammen. Diese Aufgaben sind mit den eigenen Finanzmitteln der Partner in der Regel nicht zu leisten. Ohne zusätzliches Personal oder unterstützende Strukturen ist eine effektive Beteiligung der Stakeholder faktisch nicht möglich. Demzufolge sollte die EU mit der Kohäsionspolitik ab 2028 eine verbindliche Förderung von Ressourcen einführen, um im Rahmen der Strukturfondsförderung eine effektive Beteiligung aller relevanten Partner sicherzustellen.

b) Kohäsionspolitik als langfristige Investitionspolitik für alle Regionen

Die EU-Strukturfondspolitik kann nach Auffassung der Berliner Wirtschafts- und Sozialpartner nur erfolgreich sein und einen Mehrwert für Bürgerinnen und Bürger schaffen, wenn alle Regionen gleichzeitig an der Kohäsionspolitik partizipieren können und wenn alle Regionen insgesamt die gleichen Ziele verfolgen. Daher sollte die EU das bisher bewährte, nach Entwicklungsstand differenzierte System von Regionenkategorien (weniger entwickelte Region, Übergangsregion und weiter entwickelte Region) auch ab 2028 fortführen. Dies würde nicht nur die Sichtbarkeit der EU als solche weiter stützen, sondern auch die Akzeptanz in der Öffentlichkeit fördern. Dabei sollten zur Festlegung der Fördergebiete neben dem bereits bewährten Hauptkriterium, das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, auch weitere Parameter, wie die Arbeitslosen-, Überalterungs-⁵, Migrations-, Armuts- oder Bildungsquote, Berücksichtigung finden. Zudem könnten die Metropolregionen auch als weiteres Fördergebiet im System der Regionenkategorien Eingang finden, da sich die Regionen generell mit umfangreichen Stadt-Land-Herausforderungen befassen müssen und sich in den Metropolregionen selbst häufig stark unterschiedliche Entwicklungsstände identifizieren lassen.

Darüber hinaus sollten die Mittel der Kohäsionspolitik nur für langfristige Investitionen zur Verfügung stehen. Die Kohäsionspolitik ist kein Kriseninstrument und sollte sich daher allein auf langfristige Strategien und Lösungsansätze ausrichten. Um auf kurzfristige Krisen reagieren zu können, sollte außerhalb der Kohäsionspolitik im Mehrjährigen Finanzrahmen der EU eine Rücklage für asymmetrische Schocks eingerichtet werden, die sich nicht zu Lasten der Mittelausstattung der Kohäsionspolitik auswirkt.

⁵ <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/bevoelkerung-alterstruktur-berlin.html>

c) Strukturwandel kann nur mit einer flexibleren Regionalpolitik erwirkt werden

Die EU-Regionalpolitik entwickelt sich zunehmend zu einem Instrument der Umsetzung eines ausdifferenzierten Zielsystems der europäischen Politik. Dabei muss der Fokus wieder stärker auf die originäre Förderung von Wachstum und existenzsichernder Beschäftigung ausgerichtet werden.

Mit einer Kohäsionspolitik, die sich bei der Mittelverwendung flexibel an den regionalen Bedarfen orientiert, könnten spezifische Landesstrategien, wie die „Gemeinsame Innovationsstrategie der Länder Berlin und Brandenburg“, besser zur Bewältigung der unterschiedlichen Transformationserfordernisse sowie zur Erreichung der gesetzten europapolitischen Ziele beitragen. Zudem können dabei spezifische Bedürfnisse und Prioritäten, aber auch Know-how vor Ort besser berücksichtigt werden. Dies ist nicht nur im Interesse der Wirtschaft, sondern auch im Sinne der Beschäftigten und der Zivilgesellschaft, da regional gewünschte und erforderliche Vorhaben durch lokale Beteiligung reibungsloser umgesetzt werden können und in der Regel höhere Akzeptanz in der Bevölkerung genießen. Zudem würde dies auch einem bürgernahen Europa entsprechen.

Darüber hinaus sollte die Europäische Kommission mit der Kohäsionspolitik nach 2027 vermeiden, die in der Dachverordnung festgelegten politischen Ziele nur bestimmten Fonds zuzuschreiben, sondern vielmehr anstreben, diesbezüglich mehr Flexibilität zu schaffen. Aus Sicht der Berliner Wirtschaft- und Sozialpartner ist es beispielsweise notwendig, dass auch der EFRE für die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte verwendet werden kann und dieses Themenfeld (das politische Ziel 4 der Dachverordnung zur Förderperiode 2021-2027 – „Ein sozialeres Europa“) nicht nur dem ESF+ zugeschrieben wird. Denn während der ESF+ einen unverzichtbaren Beitrag zu einer europäischen Sozialpolitik leistet, sind in diesem Feld auch investive Maßnahmen erforderlich, wie sie derzeit nur im Rahmen des EFRE möglich sind. Der Bedarf an Investitionen in die soziale Infrastruktur gewinnt durch die Klimaschutzbemühungen der EU zusätzlich an Bedeutung, um diese sozialverträglich gestalten zu können.

d) Förderschwerpunkte setzen

In Anbetracht der vielfältigen Herausforderungen, denen sich die EU in absehbarer Zeit stellen muss, ist es unerlässlich, dass die EU weiterhin die notwendigen Rahmenbedingungen schafft, um das volle Potenzial der Regionen auszuschöpfen und entscheidende Impulse für das Gelingen der Transformation, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Sicherheit und Verteidigung sowie die Migrationspolitik zu setzen.

Daher sollte sich die Kohäsionspolitik ab 2028 nach Ansicht der Berliner Wirtschafts- und Sozialpartner im EFRE im Kern auf folgende Förderschwerpunkte konzentrieren:

- Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation sowie damit verbundene Transferpotentiale aus außeruniversitären und universitären Forschungseinrichtungen
- Förderung des produzierenden Gewerbes bzw. der Industrie
- Förderung des Innovationspotentials der Kultur- und Kreativindustrie
- Transformation des Mittelstandes im Sinne der EU-Ziele
- Ausbau digitaler Infrastrukturen
- Ausbau erneuerbarer Energien und Steigerung der Energieeffizienz

- Wandel des Verkehrs- und Energiesektors
- Nachhaltige Stadtentwicklung
- Anpassung an den Klimawandel und Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft
- Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme
- Modernisierung von Bildungseinrichtungen und sozialen Infrastrukturen
- Ausbau von Unterstützungsmöglichkeiten mit Finanzinstrumenten

Angesichts des demographischen Wandels stellen aber auch Arbeits- und Fachkräftemangel eine zunehmende Herausforderung dar. Die Daten der jüngsten PISA-Studie zeigen gleichzeitig ein generelles Absinken des Leistungsniveaus infolge der Pandemie und deutliche Kompetenzverluste bei 15-jährigen Schülerinnen und Schülern mit absehbar negativen Folgen für die regionale Wirtschaft. Dem stehen globale Herausforderungen wie Klimawandel, aber auch Wanderungsbewegungen in und nach Europa infolge geopolitischer Entwicklungen, gegenüber. Insgesamt gewinnt damit die Förderung von Bildung und sozialer Inklusion noch mehr an Bedeutung. Daher muss der ESF+ künftig noch stärker den schulischen Bereich, den Übergang von der Schule in den Beruf sowie die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Menschen adressieren, um dem Arbeits- und Fachkräftemangel entgegenzuwirken, die Integration von Menschen zu fördern und den Zusammenhalt in der Gesellschaft insgesamt zu stärken. Dies kann nur durch eine regionale EU-Förderung erfolgen, die die lokalen Bedarfe im Bildungsbereich adressiert und dabei die gegebenen föderalen Strukturen berücksichtigt. Die Stärkung des ESF+ ist folglich unabdingbar, um die sozial-ökologische Transformation mit den vielfältigen Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft erfolgreich zu gestalten.

e) Bereichsübergreifende Grundsätze als Baustein für ein soziales Europa beibehalten

Nach Auffassung der Berliner Wirtschafts- und Sozialpartner müssen die Bereichsübergreifenden Grundsätze – Gleichstellung der Geschlechter⁶, Antidiskriminierung sowie Nachhaltigkeit⁷ – auch in der Kohäsionspolitik ab 2028 weiterhin kohärent verankert bleiben, da diese Grundsätze u. a. soziale Innovation und soziale Integration unterstützen, bestehende Geschlechterungleichheiten reduzieren und auf eine sozialgerechtere Konditionierung nach dem Leitbild „Guter Arbeit“ hinwirken. Daher sollte das Erfüllen von Kriterien Guter Arbeit, wie bspw. Tarifbindung, Standortentwicklung, Beschäftigungssicherung und Qualifizierungsstrategien, ebenfalls integraler Bestandteil der Förderungen werden, um u.a. für mehr Verteilungsgerechtigkeit und Akzeptanz in der Transformation zu sorgen⁸.

⁶ Vgl. Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter - Europäische Kommission:

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_de;

Verordnung (EU) 2021/1060, Verordnung (EU) 2021/1057 (ESF-Verordnung),

Das Gleichstellungspolitische Rahmenprogramm Berlin (GPR):

<https://www.berlin.de/sen/frauen/gleichstellung/gleichstellungspolitisches-rahmenprogramm/>

⁷ Gemeint sind die drei Säulen der Nachhaltigkeit: Environment (Umwelt), Social (Soziales) und Governance (Unternehmensführung).

⁸ Tarifverträge sorgen für Sicherheit im Wandel, fördern die Gleichbehandlung und Gerechtigkeit zwischen Geschlechtern und Menschen mit und ohne Migrationshintergrund und stellen darüber hinaus die Mitgestaltung der Beschäftigten in den Betrieben sicher. Eine soziale Konditionierung der Strukturfonds würde zudem einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der EU-Mindestlohnrichtlinie leisten, welche Mitgliedsstaaten, in denen weniger als 80 Prozent der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen arbeiten, dazu verpflichtet, Aktionspläne zur Förderung der Tarifbindung aufzustellen.

f) Finanzmittelausstattung muss angemessener gestaltet werden

Angesichts der mehrfach genannten, absehbaren Herausforderungen und enormen Bedarfe sollten die Mittel der künftigen Strukturfondsförderung inflationsbedingt höher angesetzt werden als in der Förderperiode 2021-2027. Zudem sollte auch der EU-Kofinanzierungssatz für weiter entwickelte Regionen mindestens auf 50 % angehoben werden.

Um mithilfe der künftigen Strukturfonds in Berlin in allen Bereichen spürbare Effekte zu erzielen, bedarf es zwingend der dargestellten finanziellen Mittelausstattung. Die Attraktivität der Förderung muss mit Blick auf die vielfältigen Herausforderungen, die auf Berlin in den nächsten Jahren zukommen, gewährleistet sein und darf sich nicht noch weiter zum Nachteil finanzschwacher Multiplikatoren und Zuwendungsempfänger, die vor allem im sozialen Umfeld zu finden sind, auswirken. Bedenkt man zudem, dass sich nach Schätzung der Europäischen Kommission jeder im Rahmen der Kohäsionspolitik investierte Euro bis 2043 verdreifacht haben wird, dann ist die dargestellte Mittelausstattung sogar eine Investition, die sich nicht nur politisch, sondern auch finanziell lohnt (Rendite/Jahr: 4 %)⁹.

g) Mehr Kontinuität und weniger Komplexität

Der Übergang von einer Förderperiode zur nächsten war in der Vergangenheit regelmäßig von zahlreichen regulatorischen und methodischen Veränderungen geprägt. Das führte bei allen programmumsetzenden Instanzen nicht nur immer wieder zu erhöhten Arbeitsaufwänden (insbesondere im IT-Bereich aufgrund umfangreicher Aufwände für Neu-/Umprogrammierungen), sondern auch zu erheblichen Doppelbelastungen, da die öffentliche Verwaltung mit der Administration der laufenden Programme stark beschäftigt war. Es hat sich gezeigt, dass weitere komplexe Anforderungen im Rahmen von Neuprogrammierungen erhebliche Kapazitäten binden und eine ordnungsgemäße Fortführung oder den Abschluss der auslaufenden Periode erschweren. Daher sollte sich der Übergang zwischen der Förderperiode 2021 – 2027 und der Förderperiode 2028 – 2034 zwingend durch Kontinuität und einfache Prozesse kennzeichnen lassen.

Um diesem Ziel angemessen Rechnung zu tragen, sollten die derzeit geltenden Vorschriften, Verfahren sowie Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Wesentlichen bestehen bleiben, soweit für diese keine Vereinfachungen oder Erleichterungen ausgeschöpft bzw. angezeigt werden können. Die Komplexität der Bestimmungen hat bereits heute ein Niveau erreicht, das die Effizienz der Verwendung europäischer Strukturfondsmittel spürbar einschränkt und diese Entwicklung darf sich nicht noch weiter verschärfen. Daher sollte das künftige Regelungswerk, in seinen wesentlichen Zügen, mindestens am derzeitigen Status quo festhalten und mögliche Neuerungen bzw. Änderungen nur in enger Abstimmung mit der Praxis sowie unter Abwägung des potentiellen Nutzens gegenüber der Zusatzbelastung für die Verwaltung und IT-Begleitsysteme vornehmen.

Dieser Ansatz hätte unserer Ansicht nach insgesamt zur Folge, dass alle einschlägigen Verordnungen rechtzeitig und vor Beginn der Programmplanungsprozesse einer Förderperiode bekannt gemacht werden könnten.

⁹ Vgl. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_24_1616

h) Mehr Effizienz durch Bürokratieabbau

Um die vereinbarten politischen Ziele der EU gemeinsam erreichen zu können, muss sichergestellt sein, dass alle Unternehmen, Einrichtungen und Gebietskörperschaften, unabhängig von ihrer Größe und personellen Ausstattung, in der Lage sind, EU-Förderprogramme einfach und mit geringem Aufwand in allen Phasen eines Vorhabens umzusetzen. Die Vereinfachung der administrativen Verfahren sollte daher in der Kohäsionspolitik post 2027 oberste Priorität besitzen.

Digitale Lösungen könnten hierbei einen wesentlichen Beitrag leisten und sollten daher stärker gefördert werden, denn durch die Digitalisierung können u. a. Antrags-, Nachweis- und Berichtsverfahren erheblich vereinfacht werden. Dies würde nicht nur Zeit und Ressourcen für die Programmverwaltung schonen, sondern auch ermöglichen, dass mehr Geld in die Vorhaben fließen kann.

Auch eine grundsätzliche Reform der Administration (insbesondere bei Antrags- und Prüfverfahren), bei der Regelwerke und Verfahrensweisen für alle Strukturfondsmittel vereinheitlicht und auf das Nötigste reduziert¹⁰ werden, könnte einen nicht zu unterschätzenden Beitrag dazu leisten, den immensen Verwaltungsaufwand in den Strukturfondsprogrammen auf ein annehmbares Maß zu verringern und die Effizienz der Förderung wieder zu steigern. Die europäischen Vorgaben sollten ohnehin unter vollumfänglicher Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips so weit wie möglich von Detailregelungen absehen, aber auch vermeiden, dass die Verwaltungs- bzw. Prüfbehörde vorhandene Spielräume durch weitergehende Vorgaben bzw. durch restriktivere Rechtsauslegungen einschränkt.

Ebenso bestünde eine weitere Lösung zur Entbürokratisierung darin, das Vertrauen zwischen den Verwaltungen der EU und den Mitgliedstaaten zu stärken, denn eine Kultur des Vertrauens könnte in geeigneter Weise zur Reduktion des Verwaltungsaufwandes und der bestehenden Komplexität der Kontrollinstrumente beitragen. Daher sollte dieser Vertrauensansatz schrittweise überprüft und gefördert werden, um die mangelnde Zuversicht in die Gesetzmäßigkeit der mitgliedstaatlichen Verwaltung nicht unnötig auf die Zuwendungsempfänger zu übertragen.

i) Harmonisierung und Neuausrichtung des Rechtsrahmens ist notwendig

Der Rechtsrahmen der Strukturfondspolitik ist, wie bereits an einigen Stellen dieses Papiers angeführt wurde, mittlerweile ein sehr komplexes und anspruchsvolles Regelungsgeflecht. Daher genügt es nach Ansicht der Berliner Wirtschafts- und Sozialpartner nicht, ab 2028 lediglich die Harmonisierung der Regularien zwischen EFRE, ESF+ und ELER voranzutreiben. Die Beachtung der Gesetzmäßigkeiten gleichrangiger Vorgaben bzw. Verordnungen, die bspw. grundsätzlich für (Förder-)Banken gelten, sowie die Anerkennung der daraus erwachsenen und etablierten Verwaltungspraktiken bei den einzelnen Akteuren müssen verstärkt Eingang in das Bestimmungsgelände der Kohäsionspolitik finden, sodass unnötige Doppelbelastungen für alle agierenden Protagonisten der Strukturfondsförderung vermieden werden. Dies könnte nicht zuletzt auch einen geeigneten Beitrag zur Entbürokratisierung leisten und Synergieeffekte ermöglichen.

¹⁰ z. B. Reduzierung des Aufwands bei Belegprüfungen durch Stichprobenprüfungen, Reduzierung der Auflagen bei der Förderwürdigkeitsprüfung und Antragstellung, Reduzierung des Aufwands bei der Meldung nicht-finanzieller Daten und Indikatoren

Des Weiteren sollten die Bestimmungen des Zuwendungs-, Vergabe- und Beihilferechts entbürokratisiert, vereinfacht und aufeinander abgestimmt werden. Sicherlich leisten die benannten Rechtsbereiche einen wichtigen Beitrag zum Funktionieren des Binnenmarktes, aber die aktuelle Ausgestaltung, die ihnen innewohnt, verlangsamt die Förderung und führt zu unverhältnismäßig hohen Aufwänden. Daher sollten im Zusammenhang mit der Strukturfondsförderung die Rahmenbedingungen der o. g. Rechtsbereiche hinreichend angepasst werden.

Ein erster wichtiger Schritt wäre dabei, die Anpassung der Geltungszeiträume von beihilferechtlichen Regelungen an die Zeiträume der Förderperiode. Derzeit ist dies bspw. bei der allgemeinen De-minimis-Verordnung (VO (EU) 2023/2831) und der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (VO (EU) Nr. 651/2014) nicht der Fall. Im Ergebnis dieser Betrachtung ist bereits jetzt absehbar, dass Förderregelungen wie Richtlinien und Fördergrundsätze im Laufe einer Periode ggf. anzupassen sind, was eine effektive Programmumsetzung erheblich erschwert und in der öffentlichen Verwaltung und in den Förderbanken zusätzliche Kapazitäten bindet bzw. erfordert. Hier sollte mindestens das Verfahren aus der Landwirtschaftsförderung des ELER auch für den EFRE und den ESF angestrebt werden, wonach mit der Genehmigung der Programme auch eine beihilferechtliche Vereinbarkeit über die gesamte Förderperiode bestätigt wird.

Am geeignetsten erscheint es demgegenüber jedoch, wenn die Förderungen aus den EU-Strukturfonds grundsätzlich als beihilferechtskonform erklärt werden würden. Wenn Unterstützungen aus direkt verwalteten EU-Programmen, wie etwa Horizont Europa oder InvestEU, als notwendige und geeignete Beihilfen angesehen werden, da sie im gemeinsamen europäischen Interesse liegen, muss dies nach Auffassung der Berliner Wirtschafts- und Sozialpartner auch für Förderungen aus den EU-Strukturfondsprogrammen gelten. Nur so können geeignete Synergieeffekte und Verwaltungsvereinfachungen sinnvoll erreicht werden.

j) Implementierung eines „Code of Conduct“ für Prüfbehörden sowie einer EU-Schlichtungsstelle

Der Umgang der Prüfbehörden mit Zuwendungsgebern und –empfängern hat im Verhältnis zu früheren Jahren qualitativ spürbar nachgelassen und entspricht faktisch stellenweise nicht mehr dem Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit. Dieser Grundsatz ist allerdings ein zentrales und fundamentales Wesensmerkmal beim Einsatz der ESI-Fonds, dessen Beachtung künftig wieder stärker in den Fokus rücken muss. Anderenfalls besteht perspektivisch die Gefahr, dass die Strukturfondsförderung einen Reputationsschaden erleidet, der im Interesse aller Instanzen und Beteiligten vermieden werden sollte.

Das Ziel der partnerschaftlichen Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure im Rahmen der Strukturfondsförderung sollte künftig darin bestehen, die unzähligen und anspruchsvollen kohäsionspolitischen Bestrebungen der EU auf regionaler Ebene unter Zugrundelegung der einschlägigen unionsrechtlichen und nationalen Regelwerke gemeinsam, unterstützend und wertschaffend zu verfolgen. Dies erfordert stets gegenseitige Rücksichtnahme sowie die Schaffung fairer Bedingungen für alle Instanzen.

Dies bedeutet, dass die Prüfbehörde durch ihr konkretes Handeln auch dafür Sorge tragen sollte, ein kooperatives Miteinander zwischen allen Beteiligten zu ermöglichen. Hierzu zählt u. a., im Rahmen von System- und Vorhabenprüfungen angemessene Fristen für ein kontradiktorisches Verfahren zu benennen, die nach Art und dem Umfang der Prüffeststellungen gerecht sind.

Des Weiteren sollte die Prüfbehörde künftig dazu verpflichtet werden, mit der Verwaltungsbehörde bzw. deren zwischengeschalteten Stellen in den persönlichen Fachaustausch zu gehen, wenn diese Instanzen aufgrund von Kontrollergebnissen aus System- oder Vorhabenprüfungen oder zur Herstellung der Rechtssicherheit usw. Gesprächsbedarf signalisieren. Erfahrungsgemäß lassen sich dadurch ggf. bestehende Unklarheiten bzw. Missverständnisse effizienter aufklären. Zudem können hiermit frühzeitig identifizierte Rechtsunsicherheiten schneller beseitigt werden, wodurch zum Schutze der öffentlichen Haushaltsmittel auch mögliche spätere finanzielle Fehler minimiert werden würden. Eine solche Verfahrensweise würde nach unserer Überzeugung auch nicht die selbstredend bestehende, gesetzlich verbriefte Unabhängigkeit der Prüfbehörde in Frage stellen oder gar gefährden.

Vor diesem Hintergrund bedarf es spätestens zum Beginn der Umsetzung der Kohäsionspolitik ab 2028 konkreter Vorgaben bzw. Festlegungen für die Prüfbehörden, die die Verhaltensweisen und den Umgang mit den geprüften Stellen regeln. Beispielsweise könnte ein Verhaltenskodex bzw. Code of Conduct für Prüfbehörden entworfen werden, der zum Zwecke einer angemessenen partnerschaftlichen Zusammenarbeit spezifische Verhaltensweisen und Mitwirkungspflichten für Prüfbehörden festlegt. Hilfsweise könnten derartige Festlegungen auch im Rahmen einer zwischen den Programmbehörden zu schließenden schriftlichen (Verwaltungs-) Vereinbarung getroffen werden.

Darüber hinaus sollte die EU auch in Erwägung ziehen, eine unabhängige EU-Schlichtungsstelle zu implementieren. Es kommt nicht selten vor, dass Prüfbehörden und Verwaltungsbehörden bzw. deren zwischengeschaltete Stellen im Laufe von Kontrollen auf Sachverhalte stoßen, bei denen die Parteien die einschlägigen unionsrechtlichen und nationalen Bestimmungen und die daraus abgeleiteten Vorgaben und Mindeststandards unterschiedlich auslegen und im Ergebnis langwieriger Diskussionen keine einvernehmliche (und faire) Einigung erreichen. Nach Auffassung der Berliner Wirtschafts- und Sozialpartner bedarf es zur Auflösung dieser Unzulänglichkeiten einer unabhängigen EU-Schlichtungsstelle. Diese sollte bei grundlegenden und essenziellen Meinungsverschiedenheiten zwischen Prüfbehörde und Verwaltungsbehörde über die Rechtsauslegung, die Angemessenheit von Umsetzungsmechanismen oder Mindeststandards usw. entscheiden, soweit vorherige Vermittlungs- und Einigungsversuche nicht erfolgreich waren. Dies würde letztlich zu faireren Bedingungen in der Strukturfondsförderung führen und zu einer größeren Akzeptanz der Strukturförderung im Allgemeinen sowie ihrer spezifischen rechtlichen Rahmenbedingungen im Besonderen beitragen.

k) Europäische territoriale Zusammenarbeit stärken und gemeinsame Ziele verwirklichen

Die enge europäische Kooperation ist vor dem Hintergrund zahlreicher globaler Krisen sowie antidemokratischer, antieuropäischer und populistischer Tendenzen ein unverzichtbarer Baustein, um den Zusammenhalt in der EU zu sichern. Daher ist den INTERREG-Programmen in der künftigen Kohäsionspolitik auch weiterhin eine besondere Bedeutung zuzusprechen.

Im Rahmen von INTERREG-Projekten werden Herausforderungen und Problemstellungen über nationale Grenzen hinaus qualifiziert adressiert, um gemeinsame Lösungen zu erarbeiten. Dabei helfen länderübergreifende inter-regionale Erfahrungsaustausche im europäischen Kontext, um relevante Berliner Branchen sichtbar zu machen und die Umsetzung gemeinsamer Ziele mit Akteuren der Regionalentwicklung in einem wechselseitigen Lernprozess zu erreichen. Das schafft Vertrauen und fördert den Zusammenhalt sowie die Integration innerhalb Europas.

Da die INTERREG-Projekte insgesamt einen hohen europäischen Mehrwert im Hinblick auf europäische Zusammenarbeit und Solidarität aufweisen und für Berlin auch künftig wichtig sind, insbesondere die Förderinstrumente bzw. Räume INTERREG – Ostseeraum, Mitteleuropa und INTERREG Europe, sprechen sich die Berliner Wirtschafts- und Sozialpartner dafür aus, die bisherige Förderkulisse sowie die Finanzmittelausstattung für INTERREG-Programme in der Kohäsionspolitik ab 2028 beizubehalten. Gerade in Zeiten, in denen die europäischen Werte von innen und außen unter hohem Druck stehen, kann die EU-Kohäsionspolitik den Bürgerinnen und Bürgern vor Augen führen, dass wirtschaftlicher, sozioökologischer, sozialer und territorialer Zusammenhalt zuvorderst durch die EU-Strukturfonds unterstützt wird und diese in die Zukunft gerichtete Politik unverzichtbar ist.

Berlin, den 8. November 2024

Matthias Kirchner

Vorsitzender des Arbeitskreises EFRE
Investitionsbank Berlin

Im Namen und unter Mitwirkung der folgenden Wirtschafts- und Sozialpartner des Landes Berlin:

- Investitionsbank Berlin
- Industrie- und Handelskammer zu Berlin
- Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg e. V.
- Berlin Partner für Wirtschaft und Technologie GmbH
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Berlin-Brandenburg
- Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (Vertreterin Berliner Hochschulen)
- Evangelische Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz
- Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz e. V.
- Berliner Frauenbund 1945 e. V.
- Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e.V.