prognos
Wir geben Orientierung.

Evaluation

Auswirkungen externer Schocks auf die Durchführung des EFRE-Programms

Bewertung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine

© iStock - Adene Sanchez

© Prognos AG 2025

prognos
Wir geben Orientierung.

Evaluation

Auswirkungen externer Schocks auf die Durchführung des EFRE-Programms

Bewertung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine

Von
Ralph Rautenberg
Maria Henker
Nils-Erik Carlhoff
Jakobus Jaspersen

Im Auftrag des
Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie
Abschlussdatum
April 2025

Kofinanziert von der Europäischen Union

Das Unternehmen im Überblick

Prognos – wir geben Orientierung.

Die Prognos AG ist eines der ältesten Wirtschaftsforschungsunternehmen Europas. An der Universität Basel gegründet, forschen Prognos-Expertinnen und -Experten seit 1959 für verschiedenste Auftraggeber aus dem öffentlichen und privaten Sektor – politisch unabhängig, wissenschaftlich fundiert. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit über 200 Expertinnen und Experten ist das Unternehmen an zehn Standorten vertreten: Basel, Berlin, Bremen, Brüssel, Düsseldorf, Freiburg, Hamburg, München, Stuttgart und Wien. In Wien sitzt die Prognos Europe GmbH, unsere Tochtergesellschaft in Österreich. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik.

Geschäftsführer
Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates
Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer
Berlin HRB 87447 B

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer
DE 122787052

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

Gründungsjahr
1959

Arbeitssprachen
Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz der Prognos AG in der Schweiz

Prognos AG
St. Alban-Vorstadt 24
4052 Basel

Weitere Standorte der Prognos AG in Deutschland

Prognos AG
Goethestr. 85
10623 Berlin

Prognos AG
Domshof 21
28195 Bremen

Prognos AG
Werdener Straße 4
40227 Düsseldorf

Prognos AG
Heinrich-von-Stephan-Str. 17
79100 Freiburg

Prognos AG
c/o Mindspace | 2. Etage
Rödingsmarkt 9
20459 Hamburg

Prognos AG
Nymphenburger Str. 14
80335 München

Prognos AG
Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart

Standort der Prognos AG in Belgien

Prognos AG
Résidence Palace, Block C
Rue de la Loi 155
1040 Brüssel

Tochtergesellschaft in Österreich

Prognos Europe GmbH
c/o e7 GmbH
Hasengasse 12/2
1100 Wien

info@prognos.com | www.prognos.com | www.linkedin.com/company/prognos-ag

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis		VI
Abbildungsverzeichnis		VII
Abkürzungsverzeichnis		IX
1	**Anlass und methodisches Vorgehen**	**1**
2	**Zeitliche Einordnung der wichtigsten Ereignisse**	**5**
3	**Einfluss der externen Schocks auf die sozioökonomische Ausgangssituation**	**7**
4	**Empirische Befunde zu den Einflussfaktoren und Auswirkungen der externen Schocks auf die EFRE-Förderung**	**22**
4.1	Vergleich des Durchführungsstands auf Programmebene zwischen der Förderperiode 2021-2027 und früheren Förderperioden	22
4.2	Auswertung Empirie zu Risiken aus den externen Schocks nach Maßnahmentypen	26
4.2.1	Zuwendungsempfängergruppe „Wissenschaft- und Forschung“	28
4.2.2	Zuwendungsempfängergruppe „Unternehmen“	34
4.2.3	Zuwendungsempfängergruppe „Öffentlicher Sektor“	40
4.2.4	Zwischenfazit	47
4.3	Betroffenheit der Zuwendungsempfänger	47
5	**Analyse der Wirkungsketten der COVID-19-Pandemie und des russischen Angriffskriegs in der Ukraine auf die Durchführung des EFRE-Programms Bayern 2021–2027**	**51**
5.1	Analyse der Wirkmechanismen in Politik und Verwaltung	51
5.1.1	Europäische Union	51
5.1.2	Bund	56
5.1.3	Freistaat Bayern	57
5.2	Analyse der Wirkmechanismen bei Zuwendungsempfängergruppen	62

5.2.1 Beeinflussung des Arbeitsalltags und der Beeinträchtigung von Prozessen 65

5.2.2 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen 66

5.2.3 Haltungen und Handlungsspielräume 71

5.2.4 Einschätzung des EFRE durch Zuwendungsempfänger aus Perspektive der externen Schocks 73

6 Schlussfolgerungen 76

Quellenverzeichnis X

Anhang – Befragung der Zuwendungsempfänger XIV

Ansprechpartner XXII

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zusammenspiel zwischen Methoden und Förderperioden 4

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zeitstrahl EFRE-Förderung und externe Ereignisse	6
Abbildung 2:	Veränderung des BIP je Einwohnerin bzw. Einwohner	8
Abbildung 3:	Entwicklung des ifo Geschäftsklimaindex Deutschland	9
Abbildung 4:	Entwicklung des Außenhandels Bayerns und Deutschlands	10
Abbildung 5:	Entwicklung der Exporterwartungen in Deutschland	11
Abbildung 6:	Knappheit von Vorprodukten im Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland	12
Abbildung 7:	Veränderung des Verbraucherpreisindex in Bayern zum Vorjahresmonat (Inflationsrate)	13
Abbildung 8:	Veränderung des Verbraucherpreisindex für Haushaltsenergie in Bayern zum Vorjahresmonat	14
Abbildung 9:	Veränderung des Preisindex für Bauwerke in Bayern zum Vorjahresmonat	15
Abbildung 10:	Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen in Bayern und Deutschland	16
Abbildung 11:	Entwicklung der Beteiligungskapitalinvestitionen in Bayern und Deutschland	17
Abbildung 12:	Entwicklung der internen Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Bayern	18
Abbildung 13:	Krankenstand der beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland	19
Abbildung 14:	Entwicklung der Kurzarbeit in Deutschland	20
Abbildung 15:	Anzahl bewilligter Projekte nach Programmstart (ohne Projekte der TH)	23
Abbildung 16:	Bewilligte EFRE-Mittel nach Programmstart (in %) (ohne TH)	24
Abbildung 17:	Ausgezahlte EFRE-Mittel pro Jahr (in Euro)	25

Abbildung 18:	Maßnahmengruppen und -arten der Zuwendungsempfängergruppe „Wissenschaft- und Forschung“	28
Abbildung 19:	Betroffenheit durch externe Schocks in der Zuwendungsempfängergruppe „Wissenschaft und Forschung“	29
Abbildung 20:	Einflussfaktoren der Zuwendungsempfängergruppe „Wissenschaft und Forschung“	30
Abbildung 21:	Auswirkungen der externen Schocks in der Zuwendungsempfängergruppe „Wissenschaft und Forschung“	33
Abbildung 22:	Maßnahmengruppen und -arten der Zuwendungsempfängergruppe „Unternehmen“	34
Abbildung 23:	Betroffenheit durch externe Schocks in der Zuwendungsempfängergruppe „Unternehmen“	35
Abbildung 24:	Einflussfaktoren der Zuwendungsempfängergruppe „Unternehmen“	36
Abbildung 25:	Auswirkungen der externen Schocks in der Zuwendungsempfängergruppe „Unternehmen“	39
Abbildung 26:	Maßnahmengruppen und -arten der Zuwendungsempfängergruppe „Öffentlicher Sektor“	40
Abbildung 27:	Betroffenheit durch externe Schocks in der Zuwendungsempfängergruppe „Öffentlicher Sektor“	42
Abbildung 28:	Einflussfaktoren der Zuwendungsempfängergruppe „Öffentlicher Sektor“	43
Abbildung 29:	Auswirkungen der externen Schocks im Themenbereich „Öffentlicher Sektor“	46
Abbildung 30:	Vergleich der Faktoren nach Gruppen von Zuwendungsempfängern	47
Abbildung 31:	Vergleich der Auswirkungen nach Gruppen von Zuwendungsempfängern	49
Abbildung 32:	Wirkmechanismen der externen Schocks	64
Abbildung 33:	Einschätzung des EFRE durch Zuwendungsempfänger von dem Hintergrund der externen Schocks	74

Abkürzungsverzeichnis

EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EU	Europäische Kommission
IBW	Investitionen in Beschäftigung und Wachstum (Ziel der Förderperiode 2021–2027)
IWB	Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (Ziel der Förderperiode 2014–2020)
MA	Maßnahmenart (Förderperiode 2014–2020)
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
MG	Maßnahmengruppe (Förderperiode 2021–2027)
OP	Operationelles Programm
REACT-EU	Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe
RWB	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (Ziel der Förderperiode 2007–2013)
StMWi	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie

1 Anlass und methodisches Vorgehen

Anlass

Mit der COVID-19-Pandemie, die 2019 in Wuhan, China, ihren Anfang nahm und Anfang 2020 Europa erreichte, gingen weltweit für mehrere Monate erhebliche Einschnitte in gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Aktivitäten einher. Der im Februar 2022 begonnene russische Angriffskrieg in der Ukraine (kurz: Krieg in der Ukraine) hatte erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen, beispielsweise Engpässe bei wirtschaftlichen Vorprodukten und Rohstoffen, Unterbrechungen von wichtigen Lieferketten, Produktionseinbrüche, Preissteigerungen bei Energie und Rohstoffen und sinkende Investitionsbereitschaft in unsicheren Zeiten. Damit kam es in der Spanne weniger Jahre zu zwei Ereignissen von weltweiter Tragweite, die in Deutschland in alle Ebenen des politischen Systems hineinwirkten und Aktivitäten von Einzelpersonen, Unternehmen, Verwaltungen, Wissenschaftseinrichtungen und Intermediären deutlich beeinflussten.

Es ist davon auszugehen, dass diese beiden Schockereignisse auch die externen Rahmenbedingungen für die Durchführung kohäsionspolitischer Förderprogramme, darunter der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), deutlich verändert haben. Zeitlich überschneiden sich diese Ereignisse einerseits mit der Phase der Programmerstellung für die Förderperiode 2021–2027 und den ersten Jahren der Programmumsetzung. Zugleich fallen beide Ereignisse auch in die letzten Jahre der Programmumsetzung der Förderperiode 2014–2020.

Auf Ebene von Einzelprogrammen, im Fall der vorliegenden Evaluierung das bayerische EFRE-Programm im Ziel „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum (IBW)“, gilt es, Friktionen in der Umsetzung zu analysieren und zu bewerten, um etwaigen Durchführungsschwierigkeiten entgegenzuwirken.

Bewertungsfragen

Folgende Fragestellungen sind für die Bewertung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine auf die Umsetzung des bayerischen EFRE-programms 2021–2027 zentral:

- Welche extern bedingten Faktoren im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und dem Krieg in der Ukraine stellen ein Risiko für die planmäßige Durchführung des EFRE-Programms in der Förderperiode 2021–2027 dar?
- Welche (direkten oder indirekten) Auswirkungen haben die COVID-19-Pandemie und der Krieg in der Ukraine auf die Programmumsetzung?
- Über welchen Weg beeinflussen die Auswirkungen der beiden externen Schocks in der Förderperiode 2014–2020 die Umsetzung in der Förderperiode 2021–2027?
- Welche Maßnahmen sind besonders anfällig?
- Welche Schlussfolgerungen und Empfehlungen können daraus abgeleitet werden?
- Welchen Beitrag haben die Änderungen des bayerischen OP (2014–2020) in Anwendung der Flexibilisierungen der Dach-VO 2014–2020 (100%ige EU-Kofinanzierung von Projekten mit

daraus abgeleiteten Budgetanpassungen) geleistet und welche Schlussfolgerungen können für das Programm 2021–2027 daraus gezogen werden?

Zeitliche Einordnung der Evaluierung

Die vorliegende Evaluierung ist Bestandteil des Evaluationsplans des bayerischen EFRE-Programms im Ziel „Investition in Wachstum und Beschäftigung“ (IWB) 2021–2027 vom Juli 2022.[1] Die Evaluierung lässt sich damit formal der Förderperiode 2021–2027 zuordnen und legt auch in ihren Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen den Fokus auf die aktuelle Förderperiode. Die beiden zentralen Schocks, die den Anlass für die Evaluation geben, ereigneten sich allerdings an der **zeitlichen Schnittstelle von zwei Förderperioden**. Unter der Prämisse, dass Förderperioden nicht isoliert nebeneinander existieren, sondern frühere Förderperioden immer auch in folgende Förderperiode hineinwirken, ist auch das EFRE-Programm im Ziel „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ (IBW) 2014–2020 Gegenstand dieser Evaluierung. Die Evaluierung beleuchtet somit einerseits die letzten Jahre der Förderperiode 2014–2020 bis zum Programmabschluss Anfang 2025. Andererseits untersucht sie die Programmierungsphase der Förderperiode 2021–2027 und die ersten Jahre der Umsetzung.

Terminologien der Förderperioden

Die förderperiodenübergreifende Evaluierung geht auch mit einem Nebeneinander verschiedener Terminologien einher. Teilweise ändert sich der Sprachgebrauch auf europäischer Ebene (z. B. Operationelles Programm vs. EFRE-Programm), teilweise werden auch bei den bayerischen Förderakteuren Begrifflichkeiten angepasst. Übergreifend werden im Rahmen dieser Evaluierung die jeweiligen Programme als „EFRE-Programm“ bezeichnet.

Wo notwendig erfolgt die zeitliche Zuordnung entweder über die Angabe der Förderperioden oder über die unterschiedliche Zielbezeichnung der Programme:

- Förderperiode 2007–2013: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (RWB)
- Förderperiode 2014–2020: Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (IWB)
- Förderperiode 2021–2027: Investitionen in Beschäftigung und Wachstum (IBW)

Auf Maßnahmenebene wird förderperiodenübergreifend der Begriff „Maßnahmen“ gewählt. Sofern eine Unterscheidung bzw. Zuordnung zu Förderperioden notwendig ist, wird auf die folgende bayerische Terminologie zurückgegriffen, wobei die Nummerierung der Maßnahmen aus den EFRE-Programmen übernommen wurde:

- Maßnahmengruppe (MG): Förderperiode 2014–2020
- Maßnahmenart (MA): Förderperiode 2021–2027

[1] Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (2022).

Methodisches Vorgehen und Aufbau

In der Evaluierung kommt eine Mischung aus quantitativen und qualitativen Methoden zum Einsatz, welche die Beantwortung der Bewertungsfragen sicherstellt. Die folgende Darstellung der angewandten Methoden folgt dem Aufbau der Evaluierung.

Zunächst gilt es, die zeitlichen Zusammenhänge zwischen der EFRE-Förderung und den beiden untersuchten externen Schocks herzustellen. Basierend auf **Desk Research** werden daher zunächst Schlüsselmomente beider Betrachtungsebenen im Zeitraum von Ende 2019 bis Ende 2024 dargestellt und kurz eingeordnet (Kapitel 2).

Die **Analyse sozioökonomischer Kennziffern** zeichnet in einem zweiten Schritt die Entwicklung ausgewählter Indikatoren im Einflussbereich der beiden externen Schocks nach. Die Analyse von Statistiken zu Konjunktur, Preisen, Investitionen und Arbeitsmarkt ermöglicht es, messbare Veränderungen der externen Rahmenbedingungen für die Durchführung von EFRE-Programmen aufzuzeigen (Kapitel 3). Neben einer quantitativen Einordnung dient dieser Schritt der Validierung qualitativer Einschätzungen der Akteure im Fördersystem.

Mittels der förderperiodenübergreifenden **Analyse von Monitoringdaten** wird untersucht, ob und in welchem Maße sich der finanzielle Umsetzungsfortschritt in den Hochphasen der externen Schocks in zwei Schlüsselphasen der Förderperioden – die Endphase der Förderperiode 2014–2020 und die ersten Jahre der Förderperiode 2021–2027 – von früheren Förderperioden unterscheidet (Kapitel 4.1).

Zur Beantwortung der Frage, welche externen Faktoren im Zusammenhang mit den externen Schocks ein Risiko für die planmäßige Durchführung des EFRE-Programms in der Förderperiode 2021–2027 darstellen, werden zunächst potenzielle Risikofaktoren aufgestellt, wobei die Auswahl der Faktoren auf Vorgesprächen mit Förderakteuren und einer zielgerichteten Recherche und Dokumentenanalyse fußt (Kapitel 1.1).

Die Gültigkeit der ermittelten Faktoren für die verschiedenen Akteure im Fördersystem wird in den folgenden Analyseschritten überprüft. Methodisch fußt die Validierung der Faktoren im Wesentlichen auf einer Primärdatenerhebung. Die Perspektive der Zuwendungsempfänger zu Herausforderungen hinsichtlich der praktischen Umsetzung von EFRE-Projekten wird mittels einer **Online-Befragung von Zuwendungsempfängern** erfasst. Ziel ist es, die Relevanz der Risikofaktoren für die Zuwendungsempfänger zu überprüfen, ihre Ausprägung zu spezifizieren und die Auswirkungen auf die Programmdurchführung zu ermitteln. Darüber hinaus werden Einschätzungen der Zuwendungsempfänger zur Krisenreaktion eingeholt. In der Evaluierung erfolgt zunächst eine Auswertung nach Typen von Zuwendungsempfängern, bevor in einem Zwischenfazit Spezifika für die jeweiligen Gruppen hervorgehoben werden (Kapitel 4.2.1 bis 4.2.4).

Mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltungsbehörde, der Regierungen und der maßnahmenverantwortlichen Fachreferate wurden **leitfadengestützte Expertengespräche** durchgeführt, um die Perspektive weiterer zentraler Akteure im Fördersystem zu berücksichtigen. Erfragt wurde darin sowohl die Auswirkung der externen Schocks auf die jeweiligen Akteure und die Ausübung ihrer Funktionen im Fördersystem als auch die Einschätzung zu den Auswirkungen der externen Schocks für die EFRE-Förderung insgesamt. Abschnitt 5.1.3 bietet einen Ankerplatz für die Erkenntnisse aus den Interviews, sie fließen aber auch in andere Berichtskapitel ein.

Zur Bewertung der Auswirkungen für die Akteure der EFRE-Förderung aus Politik und Verwaltung einerseits und Zuwendungsempfängern andererseits werden daraufhin Wirkungsketten aufgestellt, die sich aus der **Triangulation** der verschiedenen methodischen Schritte ergeben.

Dabei wird auch das Hineinwirken der Förderperiode 2014–2020 in die Förderperiode 2021–2027 beleuchtet (Kapitel 5).

Abschließend werden aus der Empirie übergeordnete Schlussfolgerungen abgeleitet und Handlungsempfehlungen entwickelt (Kapitel 6).

Die Anwendung der einzelnen **methodischen Schritte** erfolgte nicht gleichförmig über die verschiedenen Förderperioden hinweg, sondern wurde jeweils für ausgewählte Zeiträume bzw. Förderperioden durchgeführt. Beispielsweise berücksichtigt die Online-Befragung nur Zuwendungsempfänger der Förderperiode 2014–2020, da die Anzahl der Zuwendungsempfänger der Förderperiode 2021–2027 zum Zeitpunkt der Befragung nicht ausreichend hoch war, um statistisch zuverlässige Ergebnisse zu generieren. Bei der Analyse von Monitoringdaten wurden zusätzlich Daten aus der Förderperiode 2007–2013 herangezogen. Unabhängig von den Förderperioden wurde zudem die Analyse sozioökonomischer Kernindikatoren vorgenommen. Diese startet 2013 und reicht bis zum Rand der verfügbaren Daten, wobei der Stichtag für die Veröffentlichung der genutzten Daten der 30.04.2024 ist.

Tabelle 1: Zusammenspiel zwischen Methoden und Förderperioden

Methode	entkoppelt	Förderperiode 2007–2013	Förderperiode 2014–2020	Förderperiode 2021–2027
Analyse sozioökonomischer Kernindikatoren	✓			
Auswertung von Monitoringdaten		✓	✓	✓
Desk Research			✓	✓
Online-Befragung von Zuwendungsempfängern			✓	
Leitfadengestützte Experteninterviews			✓	✓
Triangulation			✓	✓

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. © Prognos AG 2025

2 Zeitliche Einordnung der wichtigsten Ereignisse

Der EFRE ist als langfristiges strukturpolitisches Förderinstrument angelegt. Die Untergliederung in Förderperioden entspricht dem Zyklus des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR), also dem langfristigen Haushalt der EU. Der aktuelle MFR deckt den Zeitraum 2021 bis 2027 ab, der vorige MFR galt für die Jahre 2014 bis 2020.

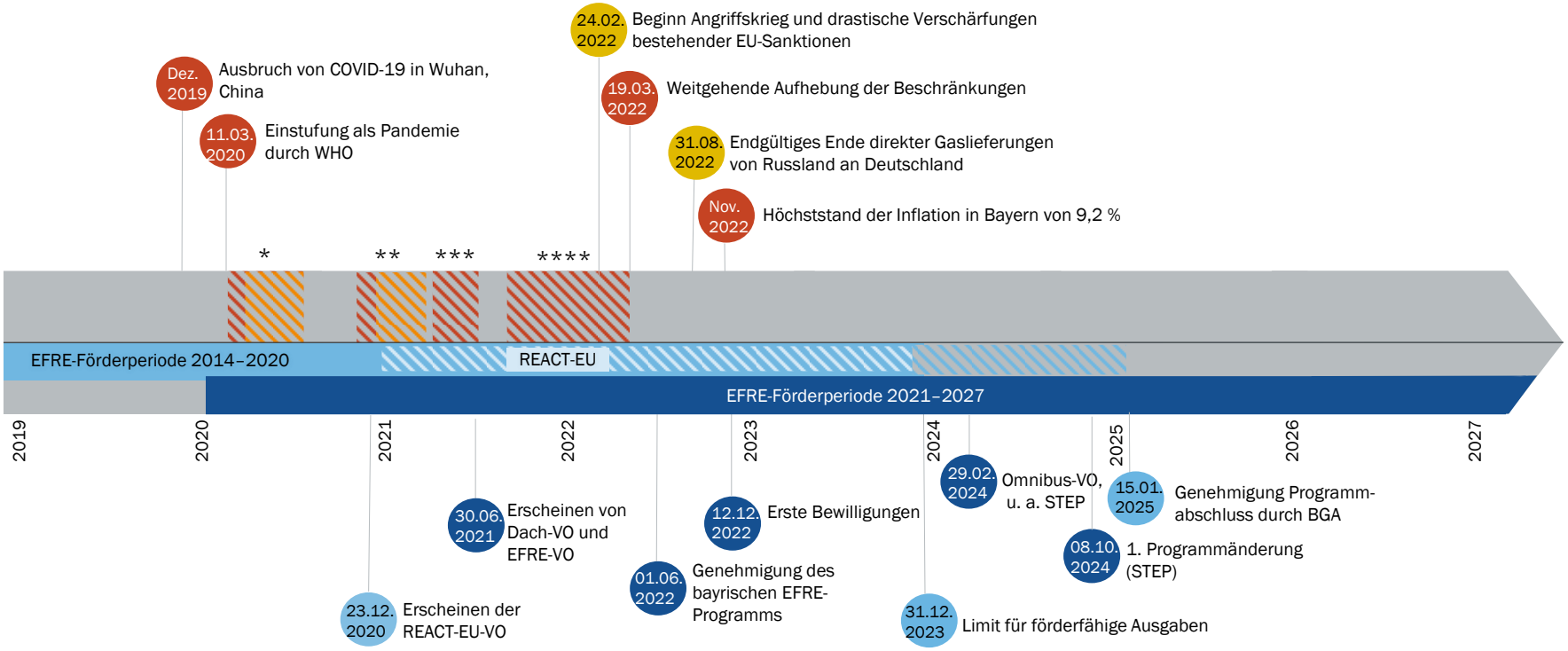
Die Festlegung von Förderthemen und Förderzeiträumen für den EFRE erfolgt über Verordnungen. Die derzeit gültige Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den EFRE und sieben weitere Fonds in gemeinsamer Mittelverwaltung, im Folgenden als Dachverordnung[2] bezeichnet, sowie die spezifische Verordnung für den EFRE und den Kohäsionsfonds[3] wurden am 24. Juni 2021 veröffentlicht. Die Förderfähigkeit endet am 31. Dezember 2029. Die äquivalenten Rechtsgrundlagen der Förderperiode 2014—2020 stammen vom 20. Dezember 2013, wobei die Förderfähigkeit am 31. Dezember 2023 endete. Zwischen Förderperioden kommt es somit zu zeitlichen Überschneidungen, die auch für die vorliegende Evaluierung berücksichtigt werden.

Mit der COVID-19-Pandemie und dem Krieg in der Ukraine treffen zwei unerwartete externe Ereignisse auf ein Fördersystem, welches sich innerhalb der Förderperioden durch eine strukturelle und inhaltliche Konstanz auszeichnet. Für das Verständnis der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine auf die EFRE-Förderung ist es unerlässlich, beide in einen zeitlichen Zusammenhang zu bringen. Visualisiert wird dieser durch den Zeitstrahl in Abbildung 1.[4,5,6]

[2] EU (2021a).
[3] EU (2021b).
[4] Bundesministerium für Gesundheit (2023), Allmendinger (2022).
[5] European Council (2025), Zeit Online (2022).
[6] Bayrisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (2024), Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft. Landesentwicklung und Energie (o. D.a), Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft. Landesentwicklung und Energie (o. D.b).

Abbildung 1: Zeitstrahl EFRE-Förderung und externe Ereignisse

2019–2027



* 22.03.2020–05.06.2020: Erster Lockdown mit Kontaktbeschränkungen, Schließung von Schulen, Gastronomie und vielen Dienstleistungsbetrieben, Lockerungen am 15.04.2020 und am 06.05.2020

** Beginn mit „Lockdown light“ 02.11.2020
Verschärfung 16.12.2020, allmähliche Lockerung ab 03.03.2021

*** 24.04.2021–31.06.2021 „Bundesnotbremse“ – Lokale Einschränkungen abhängig von jeweiliger Inzidenz

**** Kontakt- und Zugangsbeschränkungen bestimmter Orte abhängig von 3G- und 2G-Regelungen, Einführung am 10.08.2021, Verschärfung am 18.11.2021

Quelle: Eigene Darstellung.

© Prognos AG 2025

3 Einfluss der externen Schocks auf die sozioökonomische Ausgangssituation

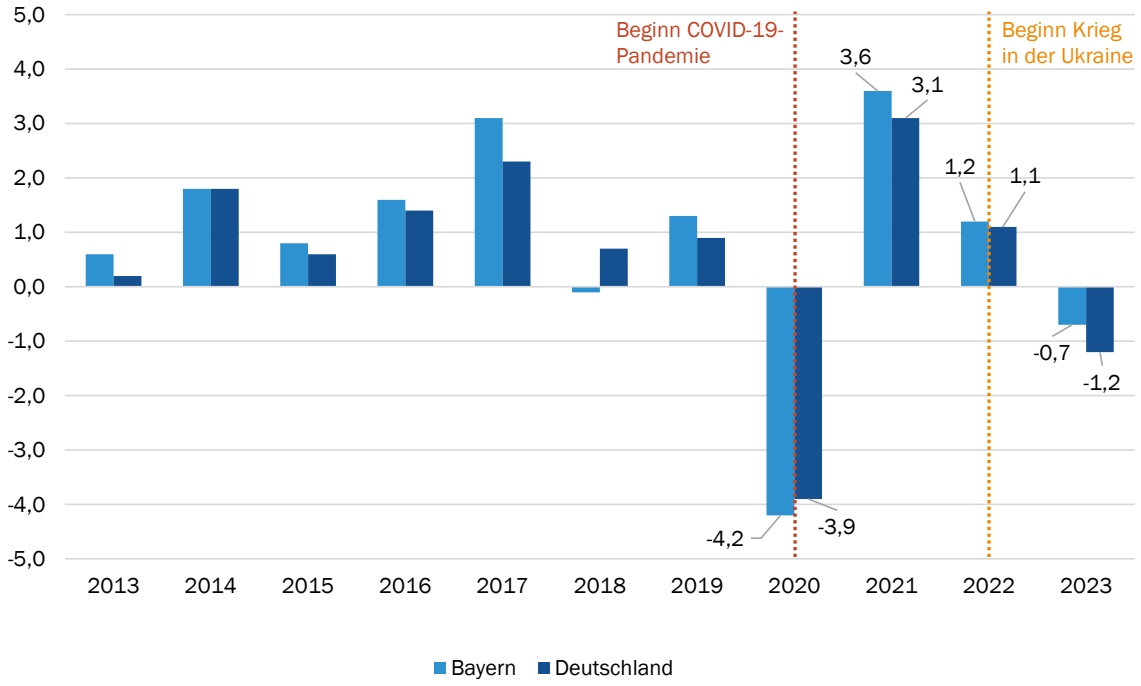
Um den Kontext dieser Evaluierung zu veranschaulichen, beginnt die vorliegende Evaluierung mit einer Analyse der **Auswirkungen der externen Schocks**, welche zu einem erheblichen Teil durch die COVID-19-Pandemie und den russischen Angriffskrieg in der Ukraine ausgelöst worden sind, auf die **sozioökonomische Ausgangssituation in Bayern und Deutschland**. Ziel ist es, den Rahmen der wichtigsten sozioökonomischen Veränderungen durch die externen Schocks abzubilden und die Relevanz der Auswirkungen zu verdeutlichen. Dafür wird die Entwicklung von **13 ausgewählten sozioökonomischen Kennziffern** betrachtet. Der Betrachtungszeitraum beginnt, wenn die Datenlage es zulässt, im Jahr 2013 und endet am aktuellen Datenrand. Datenstichtag ist der 30.04.2024. Alle Kennziffern sollen Rückschlüsse auf mögliche Effekte der externen Schocks auf die Durchführung des EFRE-IBW-Programms Bayern in der Förderperiode 2021–2027 zulassen. Dabei lassen sich die ausgewählten Kennziffern vier verschiedenen **Einflussbereichen** zuordnen: Konjunktur, Preise, Investitionen und Arbeitsmarkt.

Krisenhafte Ereignisse von globaler Reichweite, wie die COVID-19-Pandemie und der Krieg in der Ukraine, wirken sich in erheblichem Maße auf die weltweite **Konjunktur** aus. Durch die starke globale wirtschaftliche Verflechtung der deutschen Wirtschaft spiegeln sich Veränderungen der Weltkonjunktur auch in der gesamtwirtschaftlichen Lage in Deutschland wider. Im Folgenden werden die Auswirkungen der krisenbedingten externen Schocks auf fünf Indikatoren zur konjunkturellen Lage in Deutschland – Bruttoinlandsprodukt, Geschäftsklima, Außenhandel, Exporterwartungen und Knappheit von Vorprodukten – dargestellt.

Der Einfluss der COVID-19-Pandemie und des Kriegs in der Ukraine auf die wirtschaftliche Entwicklung und damit deren wirtschaftliche Sprengkraft lässt sich anhand des **Bruttoinlandsprodukts (BIP)** als Maß der gesamtwirtschaftlichen Leistung erkennen. Abbildung 2 zeigt die Veränderung des realen, also preisbereinigten, BIP je Einwohnerin und Einwohner zwischen 2013 und 2023 in Bayern und Deutschland.

Abbildung 2: Veränderung des BIP je Einwohnerin bzw. Einwohner

preisbereinigt, verkettet; Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. © Prognos AG 2025

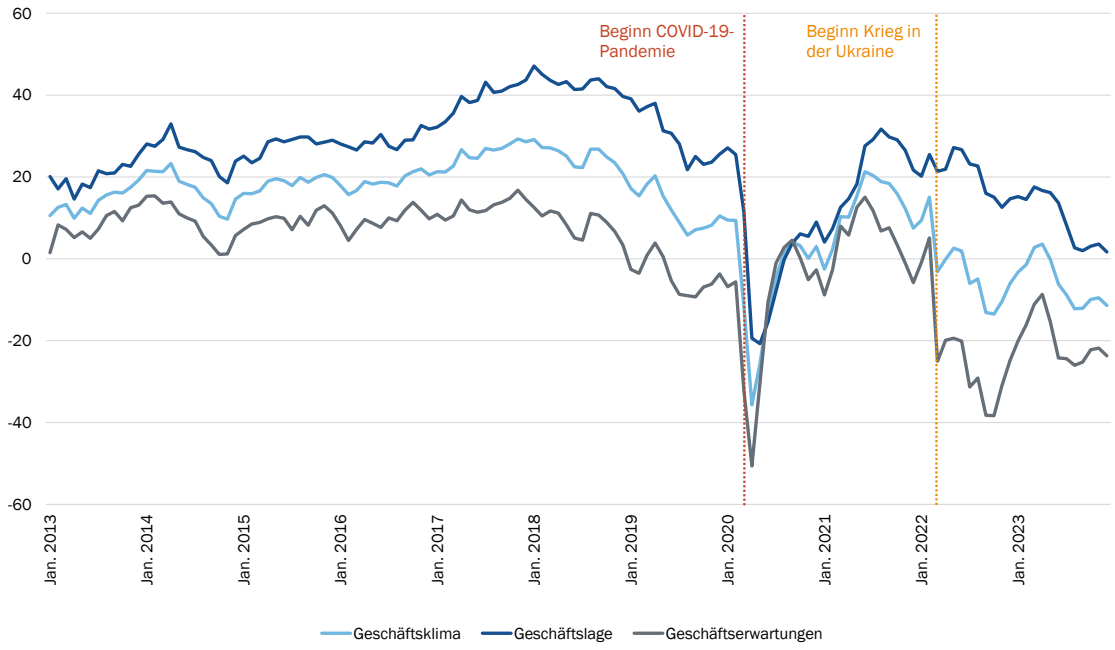
Das reale BIP pro Kopf in Bayern ist zwischen 2013 und 2019 mit Ausnahme des Jahres 2018 stetig und stärker als in Gesamtdeutschland gewachsen, wobei das Niveau in Bayern ungefähr konstant zwischen 6.000 und 8.000 Euro über dem gesamtdeutschen Niveau lag. Im Jahr 2020 verzeichneten sowohl Bayern als auch Deutschland einen Rückgang des realen BIP pro Kopf, in Bayern um 4,2 % und in Deutschland um 3,9 %. Der Einbruch der Wirtschaftsleistung im Jahr 2020 ist auf den Angebots- und Nachfrageschock im In- und Ausland im Zuge der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020 zurückzuführen. So führten eine gesunkene ausländische Nachfrage und Störungen von Lieferketten zu einem Produktionseinbruch in der deutschen Industrie. Des Weiteren sorgte ein Einbruch der Inlandsnachfrage, ausgelöst durch Kontaktbeschränkungen und verstärktes Sparen, vor allem für Einbußen im Dienstleistungssektor.[7] Die Wirtschaft konnte sich von dem Schock – auch durch politische Gegenmaßnahmen – allerdings schnell erholen. Das reale BIP pro Kopf stieg im Jahr 2021 in Bayern um 3,6 % und in Deutschland um 3,1 % an. Im Jahr 2022 sank das reale Pro-Kopf-Wachstum allerdings auf 1,2 % in Bayern und 1,1 % in Deutschland, im letzten Jahr war sogar ein Rückgang des realen BIP pro Kopf um 0,7 % in Bayern und 1,2 % in Deutschland zu beobachten. Der erneute Einbruch der Wirtschaftsleistung in Bayern wie in Deutschland lässt sich mit der schwachen Weltkonjunktur und mit starken Preisanstiegen sowie ungünstigen Finanzierungsbedingungen erklären. Die gestiegenen Energiepreise nach Beginn des Kriegs in der Ukraine sorgten dabei insbesondere in den energieintensiven Branchen für einen Produktionsrückgang.[8]

[7] Bofinger et al. (2020).
[8] Statistisches Bundesamt (2024).

Aufschluss über die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland und Bayern gibt zudem das **Geschäftsklima**. Dieser vom ifo Institut veröffentlichte Indikator basiert auf monatlichen Meldungen von Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, des Dienstleistungssektors, des Handels und des Bauhauptgewerbes, welche ihre gegenwärtige Geschäftslage beurteilen und ihre Erwartungen für die nächsten sechs Monate mitteilen. Der Indikator stellt den Mittelwert der Beurteilung der Geschäftslage und der Geschäftserwartungen in der Wirtschaft dar. Damit ist das Geschäftsklima ein wichtiger Frühindikator für die wirtschaftliche Entwicklung. Krisenhafte Ereignisse können sich negativ auf die Konjunktur auswirken, was sich u. a. an einer geringen globalen Nachfrage, Produktionsrückgängen und ungünstigen Finanzierungsbedingungen zeigt. In Abbildung 3 ist die Entwicklung des Geschäftsklimas sowie der beiden Komponenten – Geschäftslage und Geschäftserwartungen – zwischen 2013 und 2023 für Deutschland dargestellt.

Abbildung 3: Entwicklung des ifo Geschäftsklimaindex Deutschland

transformierter Mittelwert aus Salden der Geschäftslage und den Geschäftserwartungen, saisonbereinigt



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des ifo Instituts.

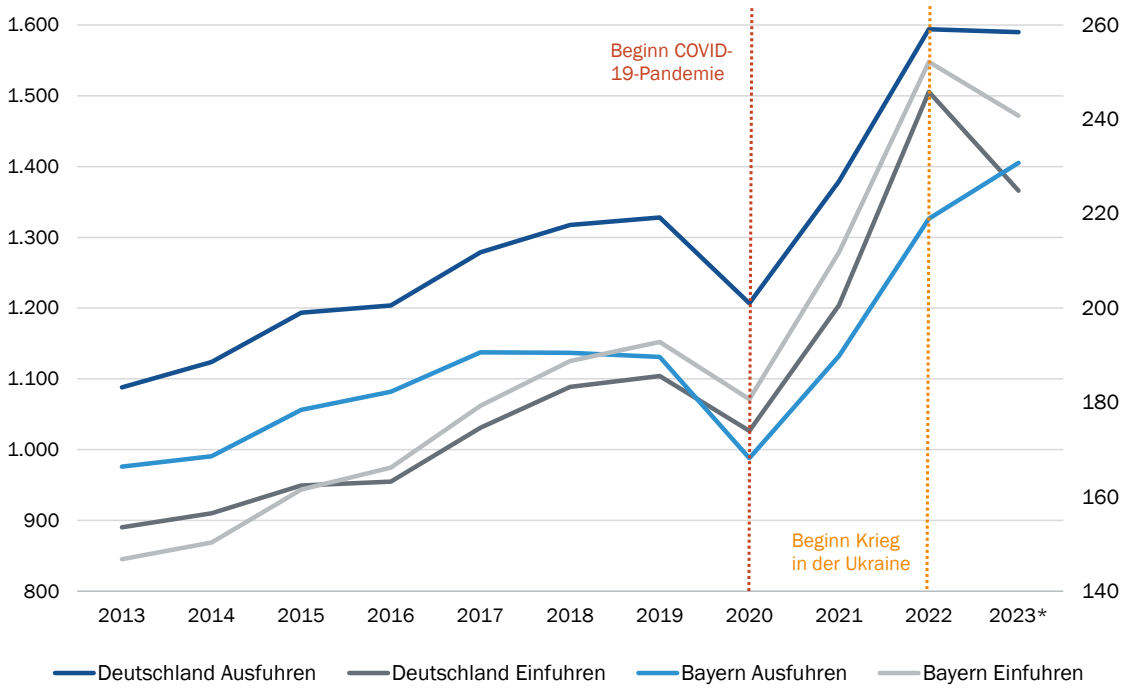
© Prognos AG 2025

Nachdem das Geschäftsklima bis zum Frühjahr 2020 im positiven Bereich lag, sank der Geschäftsklimaindikator für Deutschland im April 2020 auf -35,7. Die starke Eintrübung des Geschäftsklimas korreliert mit dem von der COVID-19-Pandemie ausgelösten Konjunktureinbruch. Durch die politischen Hilfsmaßnahmen und die Aufhebung strenger Kontaktbeschränkungen erholte sich das Geschäftsklima bis zum März 2021 und erreichte wieder Vorkrisenniveau. Während sich das Geschäftsklima im Jahr 2021 deutlich im positiven Bereich befand, brach es im März 2022 erneut ein und bewegt sich seitdem mit wenigen Ausnahmen im negativen ein- bis zweistelligen Bereich. Grund für diese Abwärtsentwicklung sind die Belastungen und gestiegenen Unsicherheiten in der Wirtschaft angesichts der Konjunkturschwäche, welche u. a. durch die Folgen des Kriegs in der Ukraine, wie gestiegener Inflation, Exporteinbrüchen und Lieferengpässen, ausgelöst wurde.

Die konjunkturelle Entwicklung wird zudem in erheblichem Maße durch den **Außenhandel** beeinflusst, welcher wiederum krisenanfällig ist. Abbildung 4 zeigt die Entwicklung des finanziellen Volumens der Ein- und Ausfuhren der bayerischen und der deutschen Wirtschaft zwischen 2013 und 2023.

Abbildung 4: Entwicklung des Außenhandels Bayerns und Deutschlands

Einfuhren und Ausfuhren in Mrd. Euro (Primärachse: Deutschland; Sekundärachse: Bayern)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des Bayerischen Landesamts für Statistik und des Statistischen Bundesamts.

© Prognos AG 2025

Es wird deutlich, dass sowohl in Bayern als auch in Gesamtdeutschland die Einfuhren und Ausfuhren im Jahr 2020 eingebrochen sind, wobei der Rückgang bei den Exporten am deutlichsten war. In Bayern bezifferte sich das Minus gegenüber 2019 auf 11 % bei den Ausfuhren sowie auf 6 % bei den Einfuhren. Als Hauptursache dafür gelten Lieferkettenstörungen, Nachfragerückgang und Produktionseinbrüche als Ergebnis der COVID-19-Pandemie. Der Außenhandel erholte sich in den beiden Folgejahren, Ein- und Ausfuhren verzeichneten einen hohen Anstieg. Nach vorläufigen Angaben stagnierten die Exporte in Deutschland im Jahr 2023, während sie in Bayern um 5 % zulegten. Der Wert der Importe sank allerdings sowohl in Deutschland als auch in Bayern. Ursächlich für diese Entwicklungen ist vor allem die gedämpfte Nachfrage in Aus- und Inland, aber auch ein starker Einbruch des deutschen Außenhandels mit Russland. So verzeichneten die deutschen Importe aus Russland im Februar 2023 einen Rückgang um 91 % gegenüber dem Vorjahr.[9]

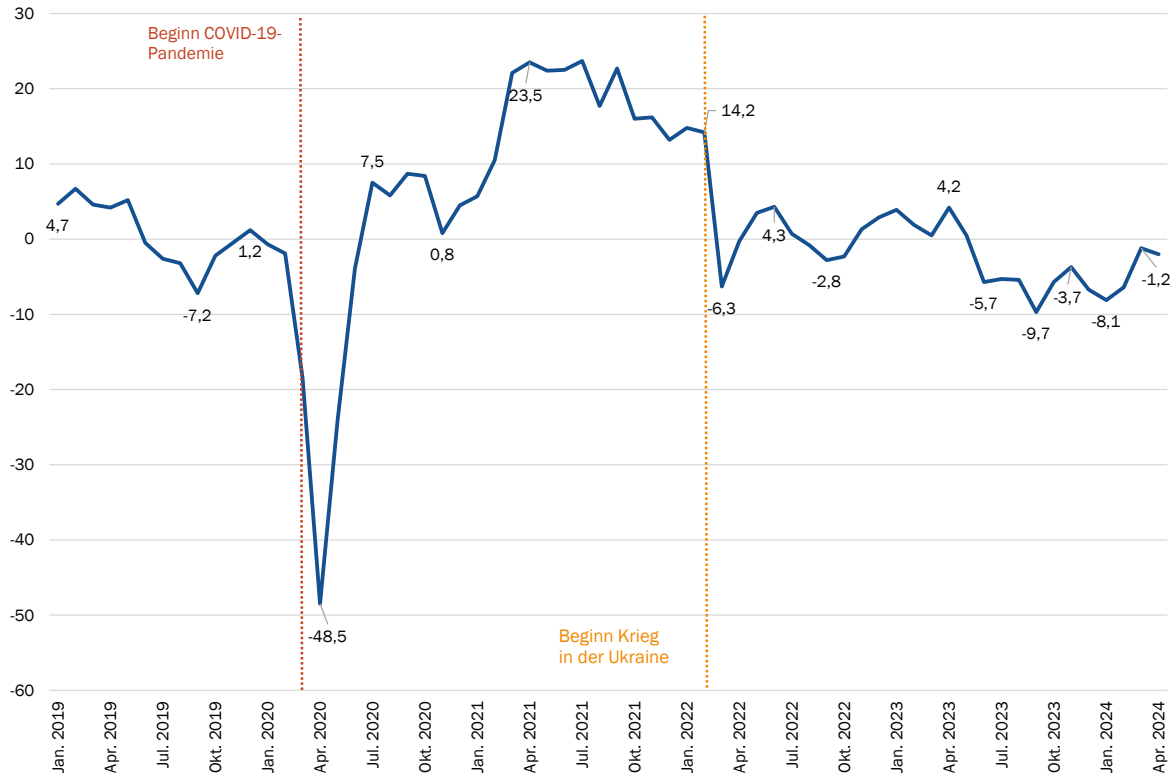
Die **Exporterwartungen**, also die Erwartungen der Unternehmen bezüglich der Entwicklung des **Exportniveaus** in den jeweils kommenden drei Monaten, sind sowohl ein wichtiger Frühindikator

[9] Statistisches Bundesamt (2023).

zum Außenhandel als auch zur konjunkturellen Lage. In Abbildung 5 ist der Saldo der positiven und negativen Exporterwartungen seit 2019 für Deutschland dargestellt, den das ifo Institut erhebt.

Abbildung 5: Entwicklung der Exporterwartungen in Deutschland

in Punkten, Saldo der Erwartungen einer Exportzunahme bzw. -abnahme in den nächsten drei Monaten



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des ifo Instituts.

© Prognos AG 2025

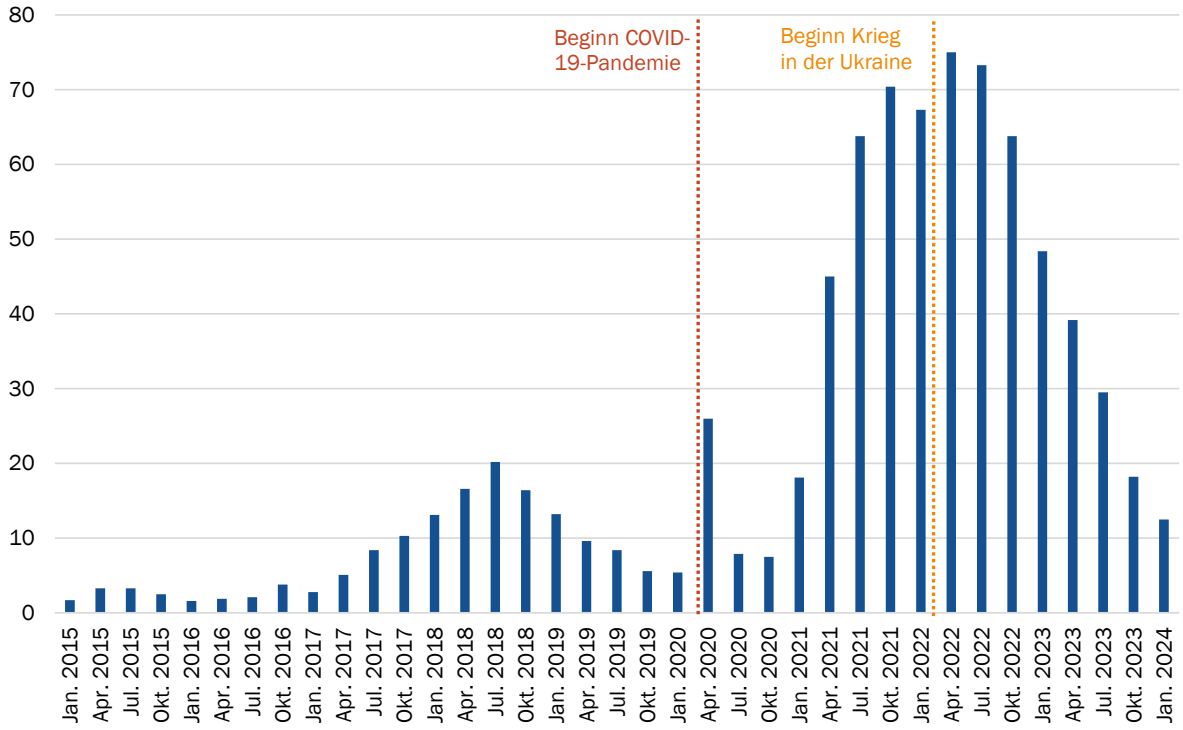
Es ist deutlich zu erkennen, dass die Exporterwartungen mit Beginn der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020 stark gesunken sind und mit einem Saldo von -48,5 Punkten im April 2020 einen Tiefpunkt erreichten. Die Ursachen dafür sind in den Störungen globaler Lieferketten und der zurückgegangenen Nachfrage auf den Weltmärkten zu finden, welche die Exportaussichten stark eintrübten. Trotz der andauernden COVID-19-Pandemie sorgte insbesondere eine Erholung der Konjunktur in Asien und den USA für einen starken Anstieg der Exporterwartungen bis ins Jahr 2021.[10] Auf den Beginn des Kriegs in der Ukraine folgte ein weiterer stärkerer Rückgang der Exporterwartungen. Getrieben durch pessimistischere Aussichten von Unternehmen mit wirtschaftlichen Verbindungen zu den Kriegsparteien fiel der Saldo von 14,2 Punkten im Februar 2022 auf -6,3 Punkte im März 2022.[11] Nachdem der Saldo der Exporterwartungen in den Folgemonaten wieder größtenteils positive Werte angenommen hat, liegt dieser seit Juni 2023 durchgängig im negativen Bereich.

[10] ifo Institut (2021).
[11] ifo Institut (2022).

Knappheiten von Vorprodukten können durch Krisen ausgelöst werden und zu steigenden Preisen und Verzögerungen in Produktion und Bauwirtschaft führen. In Abbildung 6 ist die Entwicklung des ifo Index für die Knappheit von Vorprodukten im Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland seit 2015 dargestellt. Der Index gibt an, wie groß der Anteil der Unternehmen ist, die innerhalb einer Befragung des ifo Instituts die Frage nach Produktionsbehinderungen durch Knappheit bei Rohstoffen bzw. Vorprodukten positiv beantworten.

Abbildung 6: Knappheit von Vorprodukten im Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland

in Prozent der Unternehmen, die innerhalb einer Befragung des ifo Instituts die Frage nach Produktionsbehinderungen durch Knappheit bei Rohstoffen bzw. Vorprodukten mit „Ja“ beantworten



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des ifo Instituts.

© Prognos AG 2025

Nach moderaten Auf- und Abwärtsentwicklungen stieg der Indikator im Jahr 2020 von einem Wert von 5,4 im Januar 2020 auf 26 im April 2020 an. Die Ursache dafür liegt in Produktionseinbrüchen und Grenzschließungen infolge des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie, wodurch es zu Lieferkettenproblemen kam. Diese waren zunächst allerdings nur von kurzer Dauer – der Indikator sank im Juli 2020 auf 7,9. Im Jahr 2021 stieg der Indikator erneut und diesmal noch stärker an, bis auf einen Wert von 70,4 im Oktober 2021. Zu einem wesentlichen Teil sind dafür in der COVID-19-Pandemie zurückgefahrene Produktions- und Förderkapazitäten verantwortlich, welche auf eine gestiegene Nachfrage trafen. Ein weiterer Grund sind Transportprobleme, z. B. in Form von fehlenden Containern, welche die Transportkosten haben ansteigen lassen.[12] Der Ausbruch des Kriegs in der Ukraine hat die Knappheiten z. B. bei Rohstoffen wie Baustahl, Zement und Holz verschärft und für Preisanstiege gesorgt.[13] Im April

[12] Fuest (2021).
[13] Dorffmeister (2022).

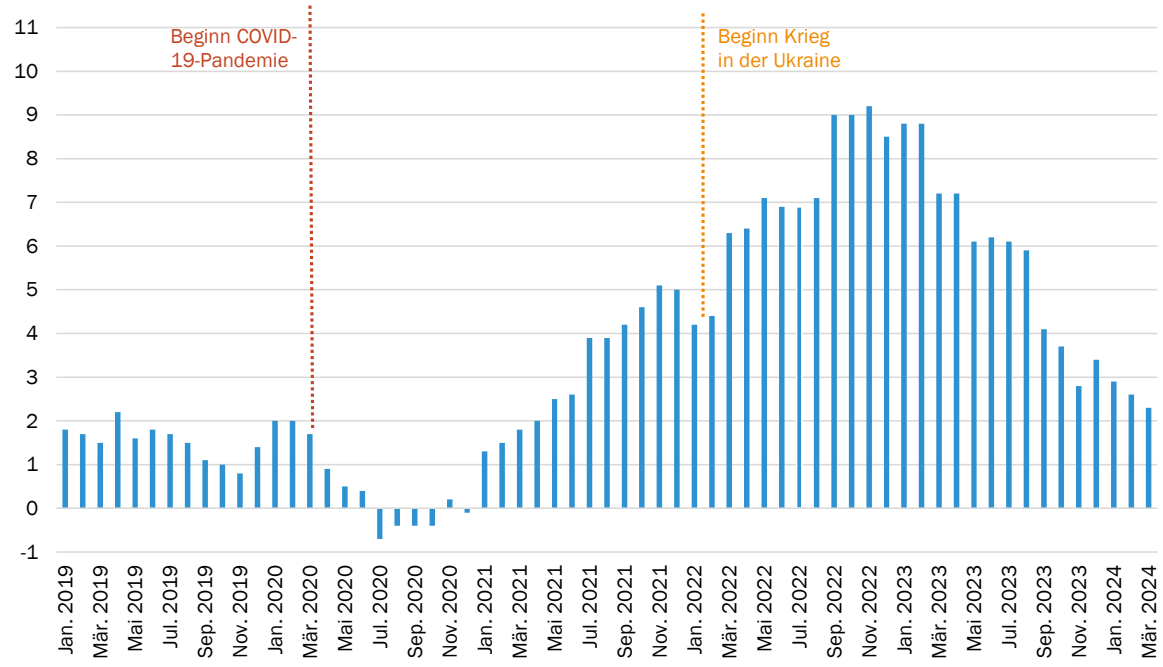
2022 erreichte der Knappheitsindikator mit einem Wert von 75 seinen vorläufigen Höchststand. Im Jahr 2023 ist ein Abwärtstrend zu beobachten.

Die COVID-19-Pandemie und der Krieg in der Ukraine haben außerdem einen erheblichen Anteil an der Entwicklung der **Preise**. Weltweit stiegen diese infolge der externen Schocks stark an, was sich wiederum auch auf die Konjunktur auswirkte. Das Ausmaß dieser Preisschocks in Deutschland veranschaulichen die folgenden Analysen zur Entwicklung der Inflationsrate, der Energiepreise sowie der Baupreise.

Der zentrale Indikator für die Entwicklung des Preisniveaus und damit wichtiger Marker krisenbedingter Preisschocks ist die **Inflationsrate**, welche die Veränderung der Verbraucherpreise misst. Abbildung 7 zeigt die Inflationsrate in den Jahren 2019 bis 2024 in Bayern.

Abbildung 7: Veränderung des Verbraucherpreisindex in Bayern zum Vorjahresmonat (Inflationsrate)

in Prozent, Index 2020 = 100



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des Bayerischen Landesamts für Statistik. © Prognos AG 2025

Die Inflationsrate bewegte sich in den Jahren 2019 und 2020 in Bayern auf niedrigem Niveau. Sie lag in diesem Zeitraum weitgehend unter dem von der EZB ausgegebenen maximalen Zielwert von 2 %. Im Herbst 2020 wurde in Bayern sogar eine negative Inflationsrate verzeichnet, was auf gefallene Preise bei Energieprodukten zurückzuführen ist.[14] Seit 2021 ist ein kontinuierlicher Anstieg der Teuerung in Bayern auf bis zu 9 % im November 2022 zu beobachten. Eine Ursache für diese Entwicklung liegt vor allem in einem Anstieg der Energie- und Lebensmittelpreise seit Beginn des Kriegs in der Ukraine, welcher die bereits im Jahr 2021 gestiegenen

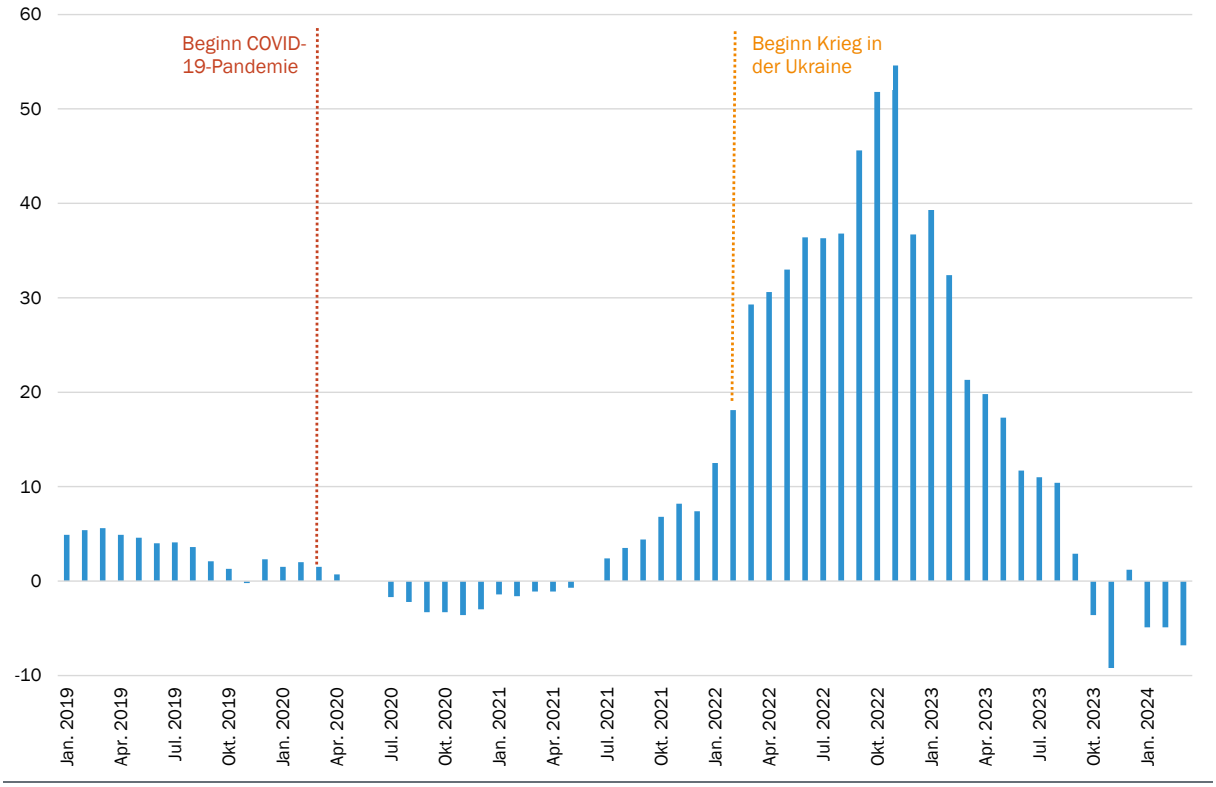
[14] Statistisches Bundesamt (2021).

Verbraucherpreise deutlich in die Höhe getrieben hat.[15] Seit Beginn des Jahres 2023 nahm die Inflationsrate schrittweise ab, im März 2024 betrug sie 2,3 %.

Das allgemeine Preisniveau wird maßgeblich durch die **Energiepreise**, also die Preise für Strom, Heizen und Kraftstoffe, bestimmt. In Abbildung 8 ist die Veränderung des Verbraucherpreisindex für Haushaltsenergie, welcher Strom, Gas und andere Brennstoffe umfasst, gegenüber dem Vorjahresmonat im Zeitraum zwischen 2019 und 2024 in Bayern dargestellt.

Abbildung 8: Veränderung des Verbraucherpreisindex für Haushaltsenergie in Bayern zum Vorjahresmonat

in Prozent, Index 2020 = 100



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des Bayerischen Landesamts für Statistik.

© Prognos AG 2025

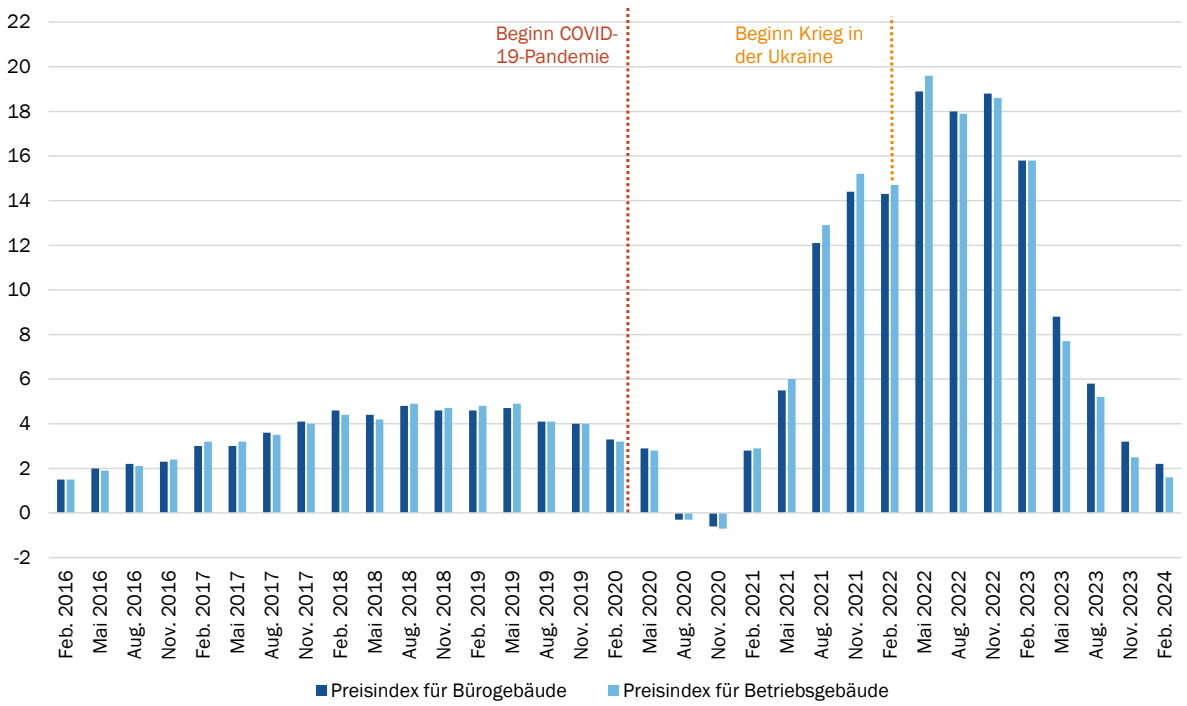
In Bayern sind die Energiepreise von Januar 2019 bis April 2020 moderat um bis zu 6 % (jeweils im Vergleich zum Vorjahresmonat) gestiegen. Zwischen Juli 2020 und Mai 2021 sind die Energiepreise im Vergleich zum jeweiligen Vorjahresmonat gesunken. Nach einer anschließenden Steigerung um bis zu 18 % bis Februar 2022 erhöhten sich die Energiepreise ab März 2022 gegenüber dem Vorjahresmonat um bis zu 55 %. Für diesen deutlichen Preissprung kann zu einem wesentlichen Teil die Verknappung von russischem Gas für Deutschland infolge des Kriegs in der Ukraine verantwortlich gemacht werden.[16] Seit Oktober 2023 ist eine Abnahme der Preise für Haushaltsenergie gegenüber dem Vorjahresmonat zu erkennen.

[15] Wölfl et al. (2022).
[16] Schiffer / Ulreich (2023).

Auch zeigen sich die **Baupreise** anfällig für krisenbedingte Veränderungen. Vor diesem Hintergrund stellt Abbildung 9 die Veränderung des Baupreisindex für Bürogebäude und für gewerbliche Betriebsgebäude in Bayern zwischen 2016 und 2024 im Vergleich zum Vorjahresmonat dar, welche nahezu identisch mit der Entwicklung in Deutschland im Gesamten verläuft.

Abbildung 9: Veränderung des Preisindex für Bauwerke in Bayern zum Vorjahresmonat

in Prozent, Index 2015 = 100



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des Bayerischen Landesamts für Statistik und des Statistischen Bundesamts.

© Prognos AG 2025

Während der Preisindex für Büro- und gewerbliche Betriebsgebäude in Bayern zwischen 2016 und 2020 um maximal 4,9 % (jeweils im Vergleich zum Vorjahresmonat) gestiegen ist und Ende 2020 sogar leicht gesunken ist, ist im Jahr 2021 ein Anstieg im Vergleich zum Vorjahr von bis zu 14,4 % bei Bürogebäuden und bis zu 15,2 % bei Betriebsgebäuden zu beobachten. Im Jahr 2022 stiegen die Wachstumsraten sogar auf bis zu 18,9 % bei Bürogebäuden und 19,6 % bei Betriebsgebäuden. Die Preisanstiege stehen im engen Zusammenhang mit den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des Kriegs in der Ukraine. So sind die Preisanstiege zum einen durch eine Verteuerung von Baustoffen aufgrund von Lieferengpässen und Knappheiten bei bestimmten Baumaterialien zu erklären. Zum anderen haben sich energieintensiv hergestellte Baustoffe wie z. B. Stahl und Glas durch erhöhte Energiepreise verteuert.[17,18] Seit August 2020 bewegen sich die Baupreise wieder auf Vorkrisenniveau.

Wie bereits aufgezeigt wurde, haben die COVID-19-Pandemie und der Krieg in der Ukraine und die daraus folgenden Schocks die weltweite Konjunktur deutlich geschwächt. Eine schwache

[17] Dorffmeister (2022).
[18] destatis (2023).

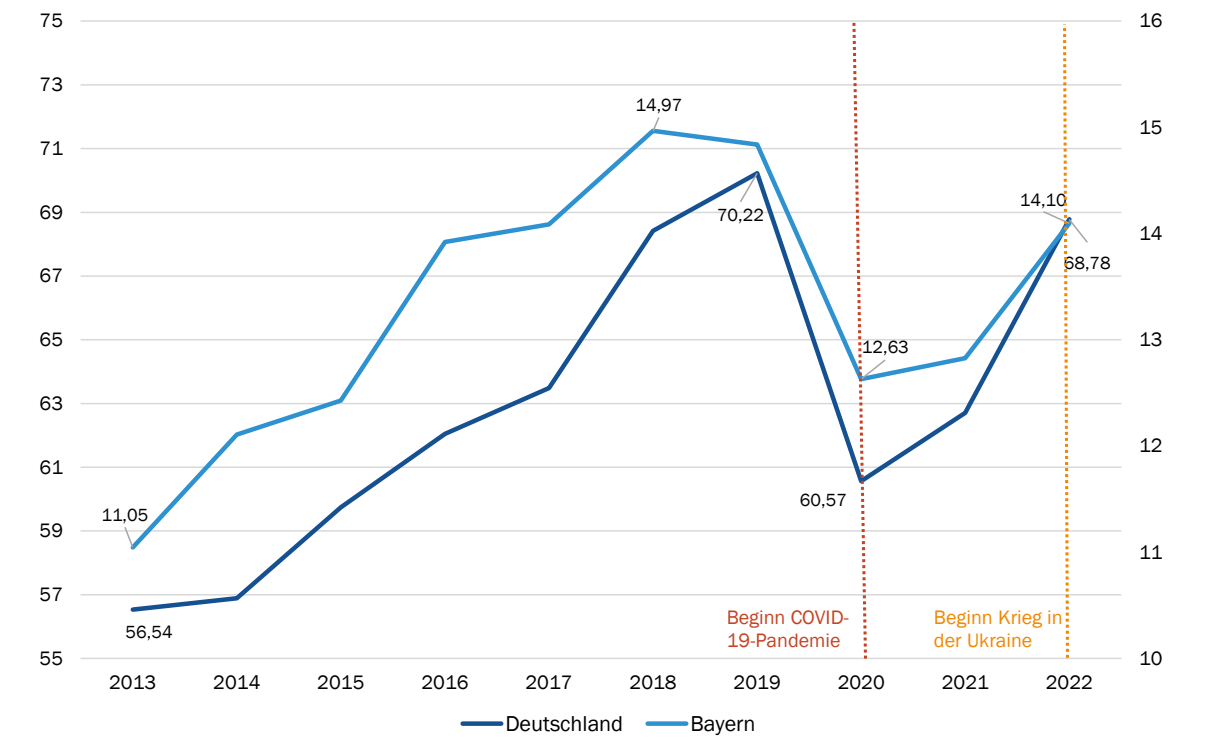
Konjunktur hat direkte Auswirkungen auf das **Investitionsverhalten** privater Unternehmen. Große Unsicherheit über die weltwirtschaftliche Entwicklung und ungünstige Finanzierungsbedingungen spiegeln sich in einer geringen Nachfrage und steigenden Zinsen wider und veranlassen Unternehmen in der Regel dazu, zurückhaltender zu investieren. Dies bedeutet, dass geplante Investitionsprojekte ggf. angepasst werden müssen und sich ihre Umsetzung verzögern kann. Die Auswirkungen der abgekühlten Konjunktur auf private Investitionen werden nachfolgend anhand der Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen, der Investitionen von Beteiligungskapital und der internen FuE-Ausgaben untersucht.

Ein bedeutender Indikator für die private Investitionstätigkeit sind die **Bruttoanlageinvestitionen.**

Abbildung 10 visualisiert die Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen des Verarbeitenden Gewerbes (und des Bergbaus) in Bayern und Deutschland zwischen 2013 und 2022. Bruttoanlageinvestitionen umfassen die aktivierten Bruttozugänge an Sachanlagen, also Grundstücke mit und ohne Bauten und Maschinen.

Abbildung 10: Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen in Bayern und Deutschland

Bruttoanlageinvestitionen des Verarbeitenden Gewerbes, aktivierte Bruttozugänge an Sachanlagen in Mrd. Euro (Primärachse: Deutschland; Sekundärachse: Bayern)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des Bayerischen Landesamts für Statistik und des Statistischen Bundesamts.

© Prognos AG 2025

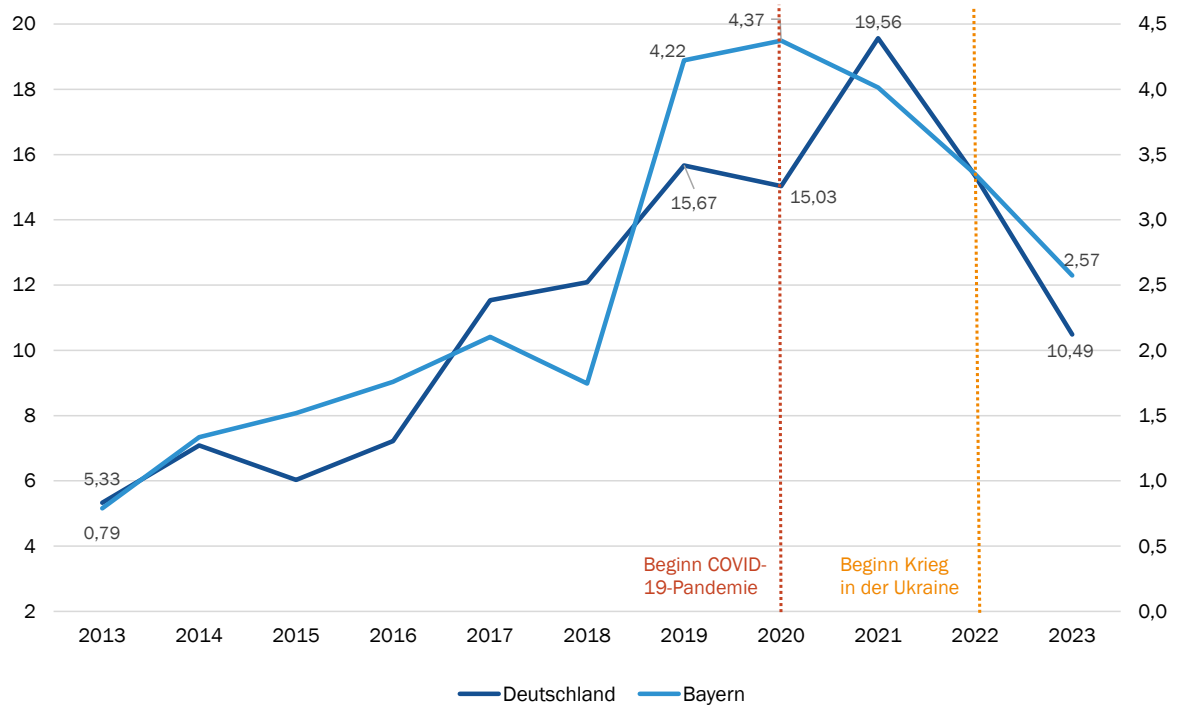
Sowohl in Gesamtdeutschland als auch in Bayern ist im Jahr 2020 ein Rückgang des Investitionsvolumens zu erkennen. Dieser fiel in Bayern prozentual etwas stärker aus als in der Bundesrepublik insgesamt (-14,9 % vs. -13,8 %). Die Investitionsschwäche ist im Wesentlichen auf den Konjunktureinbruch nach Beginn der COVID-19-Pandemie und die damit verbundene

Unsicherheit zurückzuführen. Die Investitionsvolumina blieben auch im Folgejahr ähnlich niedrig und erreichten erst im Jahr 2022 wieder annähernd Vorkrisenniveau. Negative Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine auf die Investitionstätigkeit sind im Jahr 2022 trotz stark gestiegener Energiekosten und fortwährender weltwirtschaftlicher Unsicherheit nicht zu erkennen. Dies ist auf einen Pandemie-Nachholeffekt, das Vorziehen von Investitionen angesichts sich verschlechternder Finanzierungsbedingungen, Investitionen zur Anpassung, z. B. ansteigende Energiekosten, und Zukunftsinvestitionen zurückzuführen.[19]

Für die Stärkung der Eigenkapitalbasis und das Wachstum von Unternehmen, insbesondere von Start-ups, ist die Bereitstellung von **Beteiligungskapital** essenziell. Allgemein wird die Investitionstätigkeit auf dem Beteiligungskapitalmarkt durch Entwicklungen auf dem Finanzmarkt beeinflusst, welche wiederum Ausdruck globaler Krisen sein können. Abbildung 11 stellt die Höhe der Beteiligungskapitalinvestitionen in Bayern und Deutschland zwischen 2013 und 2023 dar.

Abbildung 11: Entwicklung der Beteiligungskapitalinvestitionen in Bayern und Deutschland

in Mrd. Euro (Primärachse: Deutschland; Sekundärachse: Bayern)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des Bundesverbands Beteiligungskapital.

© Prognos AG 2025

In Bayern sind die Beteiligungskapitalinvestitionen bis zum Jahr 2020 nahezu stetig von knapp 800 Mio. Euro auf knapp 4,4 Mrd. Euro gestiegen. Seit 2021 ist ein Abwärtstrend zu beobachten, das Niveau im Jahr 2023 lag etwa 41 % unter jenem im Jahr 2020. Die Investitionen in Gesamtdeutschland verzeichneten zwischen 2013 und 2020 einen weniger starken Anstieg von 5,3 Mrd. Euro auf 15 Mrd. Euro. Im Jahr 2021 erreichten die Beteiligungskapitalinvestitionen in Deutschland mit 19,6 Mrd. Euro ihren Höhepunkt. Seitdem ist das Gesamtvolumen allerdings ebenfalls gesunken, sogar um 46 %. Die Verfügbarkeit von Beteiligungskapital steht damit

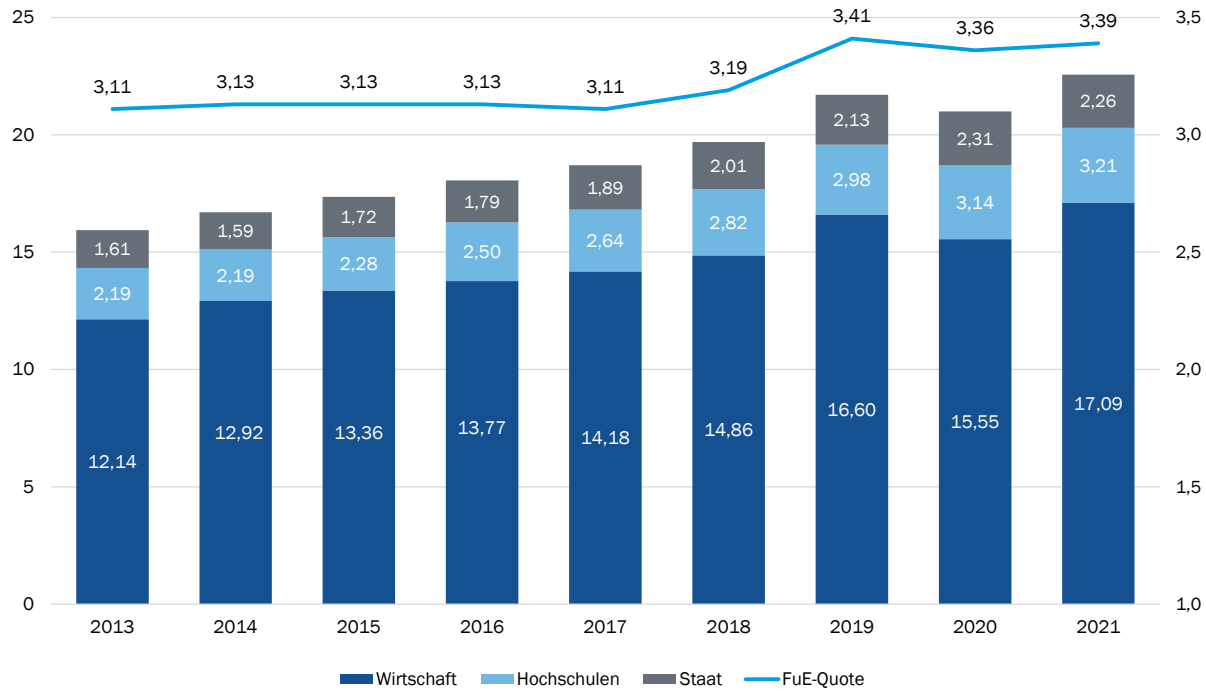
[19] KfW (2023).

vermutlich nicht in einem direkten Zusammenhang mit den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Der Rückgang der Investitionsvolumina ist mit der inflationsbedingten Anhebung der Leitzinsen seit 2022 zu erklären, wodurch sich das Investitionsklima auf dem Kapitalmarkt eingetrübt hat und die Bereitschaft bei privaten Investorinnen und Investoren zu (Neu-)Investitionen gesunken ist.[20]

Auch die **Ausgaben für Forschung und Entwicklung** zählen zu den Investitionen eines Unternehmens und können damit ebenso negativ durch die Konjunktur beeinflusst werden. Abbildung 12 zeigt die Entwicklung der internen Ausgaben für Forschung und Entwicklung, aufgeteilt nach Sektoren, in Bayern zwischen 2013 und 2021.

Abbildung 12: Entwicklung der internen Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Bayern

Interne FuE-Ausgaben nach Sektoren in Mrd. Euro (Primärachse) und FuE-Quote in Prozent (Sekundärachse)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes. © Prognos AG 2025

Im Zeitverlauf verzeichnet Bayern wie auch Deutschland insgesamt ein Wachstum der internen FuE-Ausgaben der Wirtschaft. Im Jahr 2020 waren die internen FuE-Ausgaben der Wirtschaft in Bayern von 16,60 Mrd. Euro auf 15,55 Mrd. Euro gesunken. Dieser Rückgang ist zum einen auf eine verschlechterte wirtschaftliche Situation vieler Unternehmen aufgrund der schwachen Weltkonjunktur in Folge der COVID-19-Pandemie zurückzuführen. Weitere Ursachen liegen in der Unterbrechung von Lieferketten und in Einschränkungen des Forschungsbetriebs durch Lockdown- und Hygieneregeln sowie Kurzarbeit. Das Niveau der gesamten internen FuE-Ausgaben ging dennoch nur leicht zurück, da die FuE-Ausgaben der Hochschulen und des Staates ein Wachstum verzeichneten. Dies Entwicklung zeigt sich auch am Anteil der FuE-Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (FuE-Quote). 2020 fiel dieser von 3,41 % auf 3,36 %. Die FuE-Tätigkeit

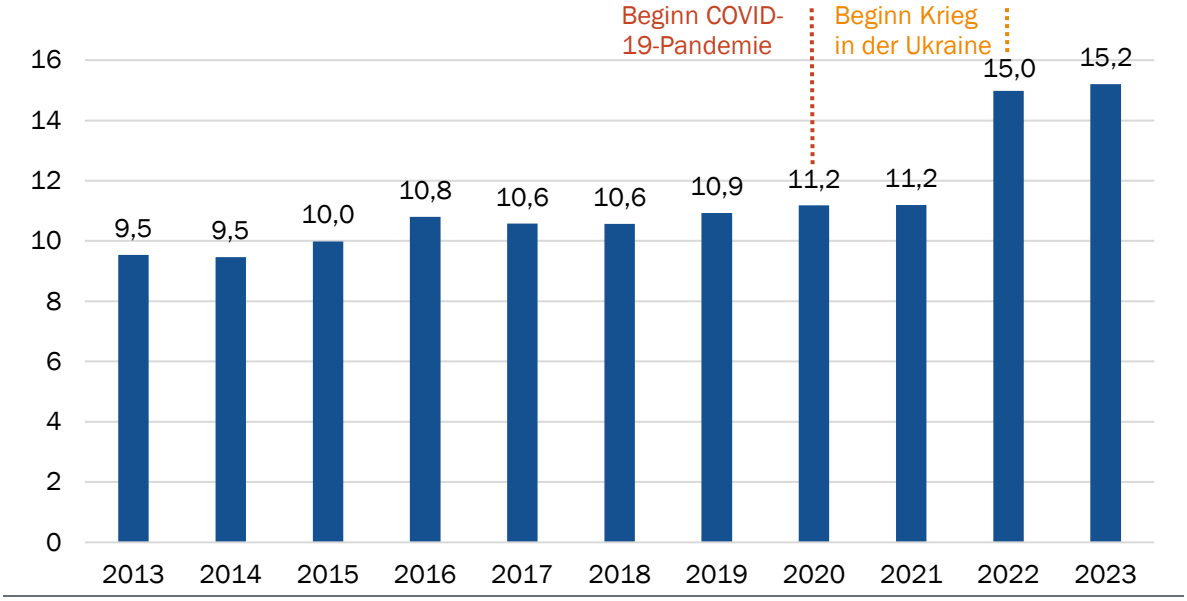
[20] KfW (2022).

nahm im Jahr 2021 wieder rasch an Fahrt auf. In Bayern übertrafen die internen FuE-Ausgaben der Wirtschaft knapp den Wert aus dem Jahr 2019, die FuE-Quote stieg auf 3,39 %. Beides deutet auf eine Erholung von den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie hin.

Die COVID-19-Pandemie hatte darüber hinaus einen starken Einfluss auf den **Arbeitsmarkt**. Die krisenbedingten Effekte auf die Arbeitssituation in Deutschland lassen sich anhand des Krankenstandes und des Volumens von Kurzarbeit beurteilen.

Abbildung 13 zeigt den durchschnittlichen **Krankenstand** der deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Arbeitstagen im Zeitverlauf zwischen 2013 und 2023.

Abbildung 13: Krankenstand der beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland
Durchschnitt in Arbeitstagen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des IAB.

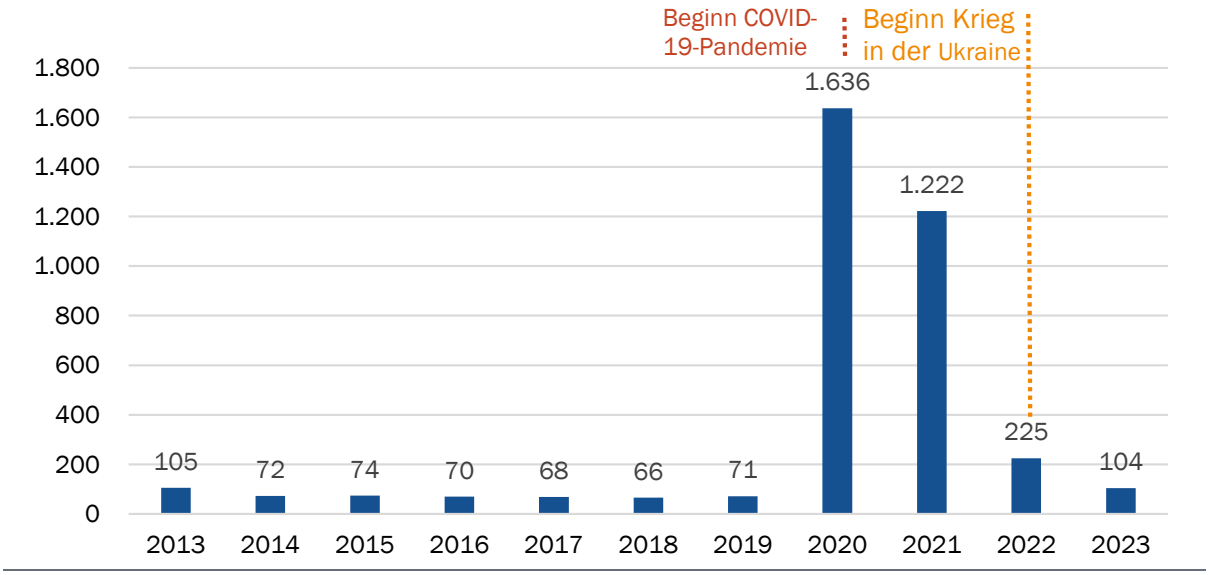
© Prognos AG 2025

Während die Zahl der durchschnittlichen jährlichen Krankentage in Deutschland von 2013 bis 2021 nur leicht und nahezu stetig von 9,5 auf 11,2 Krankentage gestiegen ist, waren es im Jahr 2022 durchschnittlich 15 Tage. Im letzten Jahr stieg die Zahl der durchschnittlichen Krankentage sogar weiter auf 15,2 Tage im Jahr. Der deutliche Anstieg seit 2022 ist u. a. auf die starke Verbreitung von Corona- und Grippeviren bei einer gleichzeitigen Zurücknahme der pandemiebedingten Schutzmaßnahmen zurückzuführen.

In Abbildung 14 ist das Ausfallvolumen von Arbeitsstunden durch Kurzarbeit zwischen 2013 und 2023 in Deutschland dargestellt.

Abbildung 14: Entwicklung der Kurzarbeit in Deutschland

Ausfallvolumen in Mio. Stunden



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des IAB.

© Prognos AG 2025

Nachdem bis 2019 in Deutschland nie mehr als 105 Mio. Arbeitsstunden in einem Jahr ausgefallen waren, stieg das Ausfallvolumen im Jahr 2020 auf 1,6 Mrd. Stunden. Im Jahr 2021 sank diese Zahl nur leicht und erreichte erst im Jahr 2023 mit 104 Mio. Stunden wieder das Niveau vor 2020. Ursächlich für den steilen Anstieg der Kurzarbeit war die COVID-19-Pandemie. Zur Abfederung von Produktionsausfällen und Arbeitsausfall aufgrund von Kontaktbeschränkungen führten viele Betriebe in den Jahren 2020 und 2021 Kurzarbeit ein.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die **Verläufe der analysierten Kennziffern klare Ausschläge zeigen**, welche größtenteils auf die externen Schocks zurückzuführen sind, die durch die COVID-19-Pandemie und den Krieg in der Ukraine ausgelöst worden sind. Die Krisen haben zu teils starken Verwerfungen geführt und damit die sozioökonomische Situation in Deutschland und Bayern merklich beeinflusst.

Die COVID-19-Pandemie und der Krieg in der Ukraine haben in erster Linie für eine erhebliche Schwächung der Weltkonjunktur gesorgt, die sich in Deutschland besonders bemerkbar gemacht hat. So führte die COVID-19-Pandemie zu einem zeitgleichen globalen Angebots- und Nachfrageschock. Produktionseinbrüche, Lieferkettenstörungen und eine sinkende Nachfrage sorgten im Jahr 2020 für einen Einbruch des Welthandels, wovon deutsche bzw. bayerische Unternehmen besonders betroffen waren und wodurch auch die heimische Produktion und dementsprechend die Wirtschaftsleistung zurückging. Im Folgejahr sorgten verringerte Produktionskapazitäten und Transportprobleme für große Engpässe und einen Preisanstieg bei Materialien, wie z. B. bestimmten Baustoffen.

Der Krieg in der Ukraine verschärfte die bestehenden Knappheiten von Rohstoffen und Materialien und gilt insbesondere als Haupttreiber der bereits davor gestiegenen Inflation in Deutschland. Grund dafür ist vor allem der starke Anstieg der Energiepreise, ausgelöst durch die Verknappung russischen Gases.

Die herrschende Unsicherheit in der Wirtschaft angesichts der Konjunkturschwäche und die inflationsbedingten Zinserhöhungen haben das Investitionsklima in Deutschland seit Beginn der

COVID-19-Pandemie deutlich eingetrübt und für sinkende private Investitionen, auch am Kapitalmarkt, gesorgt. Allerdings haben die Unternehmen 2022 trotzdem wieder deutlich mehr investiert, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie haben sich zudem auf dem Arbeitsmarkt gezeigt, wo sich der Krankenstand der Beschäftigten drastisch erhöhte und viele Betriebe Kurzarbeit anmelden mussten.

Die präsentierten Befunde bilden eine **wichtige Grundlage für die weiteren Evaluationsschritte**. Sie geben wertvolle Hinweise auf mögliche Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des Kriegs in der Ukraine auf die Durchführung von Förderprojekten im Rahmen des EFRE-IBW-Programms Bayern 2021–2027. So könnte die schwache Konjunktur auch Folgen für die Umsetzung EFRE-geförderter Investitionsprojekte in Unternehmen haben oder Materialengpässe und Preissteigerungen könnten zu Verzögerungen bzw. Kostensteigerungen von EFRE-Projekten führen. Die tatsächlichen Effekte der externen Schocks auf die Durchführung des EFRE-Programms wurden mithilfe **verschiedener empirischer Methoden** untersucht. Im folgenden Kapitel werden die empirischen Befunde dargestellt.

4 Empirische Befunde zu den Einflussfaktoren und Auswirkungen der externen Schocks auf die EFRE-Förderung

Die Empirie des folgenden Kapitels setzt sich im Wesentlichen aus drei Elementen zusammen: erstens die Analyse von Monitoringdaten der bayerischen EFRE-Programme (RWB, IWB und IBW), zweitens die Auswertung einer Online-Befragung unter den Zuwendungsempfängern der Förderperiode 2014–2020, die zeitlich von den externen Schocks tangiert wurden, und drittens Experteninterviews mit der EFRE-Verwaltungsbehörde, Regierungen und maßnahmenverantwortlichen Fachreferaten. Damit wurde ein Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Erhebungsinstrumenten angewandt, der es ermöglicht, messbare Auswirkungen auf die Umsetzungsstände nachzuzeichnen und mit dem subjektiven Erleben der Akteure im Fördersystem zu verbinden.

Das folgende Kapitel dient der Darstellung und Einordnung der empirischen Befunde zu den relevanten Faktoren und ihren Auswirkungen auf die EFRE-Förderung. Das Kapitel dient als Grundlage für die Analyse der Wirkmechanismen in Kapitel 5).

4.1 Vergleich des Durchführungsstands auf Programmebene zwischen der Förderperiode 2021-2027 und früheren Förderperioden

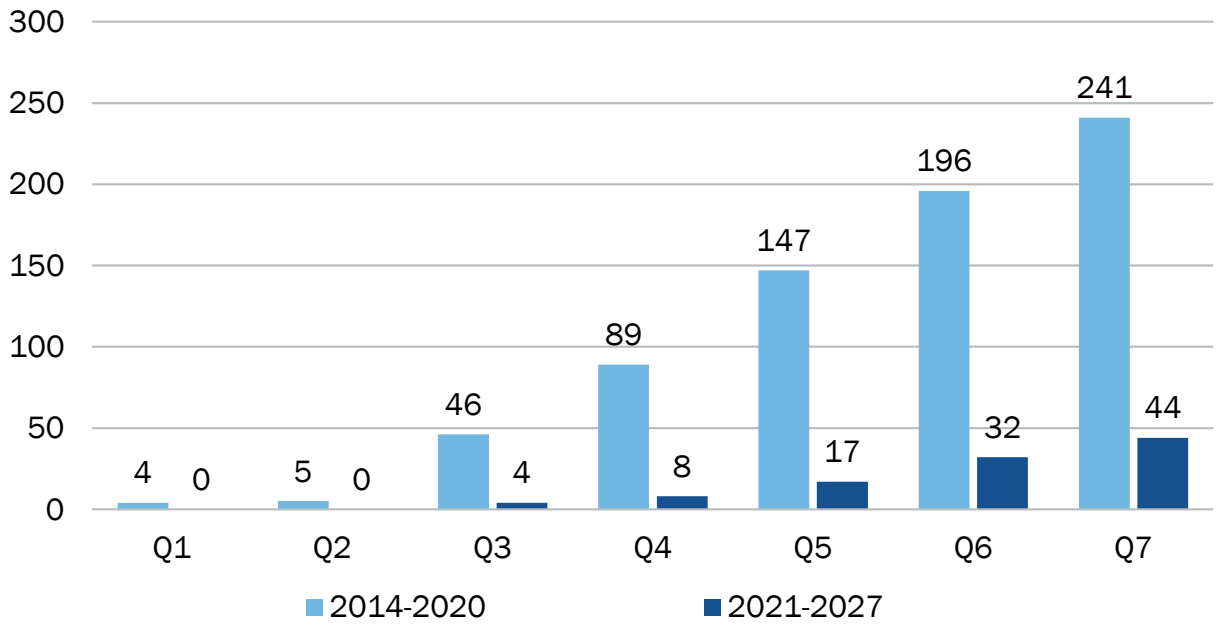
Zunächst soll eine Gegenüberstellung des **Programmstarts der Förderperioden 2014–2020 und 2021–2027** Hinweise auf mögliche Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und/oder des Krieges in der Ukraine auf den Start der Förderperiode 2021–2027 geben. Zu beachten ist dabei, dass die Programme zu unterschiedlichen Zeitpunkten genehmigt wurden. Das EFRE-IWB-Programm Bayern in der Förderperiode 2014–2020 wurde am 14.10.2014 genehmigt, also rund 9,5 Monate nach dem kalendarischen Beginn der Förderperiode. Das EFRE-IWB-Programm Bayern in der Förderperiode 2021–2027 wurde hingegen erst am 01.06.2022, also 17 Monate nach dem kalendarischen Beginn der Förderperiode, genehmigt. Bereits aus dieser Gegenüberstellung lässt sich zwischen den beiden Förderperioden ein zeitlicher Verzug von mehr als einem halben Jahr erkennen.

Für die Programmumsetzung ist diese Verzögerung äußerst relevant, da sie den Zeitraum der effektiven Umsetzungsphase reduziert. Lagen in der Förderperiode 2014–2020 zwischen dem der Programmgenehmigung und dem Stichtag für förderfähige Ausgaben (31.12.2023) unter Anwendung der n+3-Regel 9 Jahre und 2,5 Monate, so liegen es in der Förderperiode 2021–2027 zwischen der Genehmigung des bayerischen EFRE-Programms und dem Stichtag für förderfähige Ausgaben (31.12.2029) nur 7 Jahre und 7 Monate, wobei hier zusätzlich der Wechsel zur n+2-Regel für das letzte Jahr der Förderung zu Tragen kommt.

Der folgende Vergleich der Umsetzungsstände in der Startphase der Förderung soll Anhaltspunkte dafür geben, wie sich die externen Schocks auf das Fördergeschehen der Förderperiode 2021–2027 auswirken. Um die Werte vom eingangs skizzierten, grundsätzlichen zeitlichen Verzug zu bereinigen, wird jeweils der Zeitpunkt der Programmgenehmigung gewählt als Ausgangspunkt des Vergleichs gewählt.

Zunächst wird die **Anzahl bewilligter Projekte** in den ersten sieben Quartalen der Förderperioden ab dem Zeitpunkt der Genehmigung des Programms verglichen (Abbildung 15).

Abbildung 15: Anzahl bewilligter Projekte nach Programmstart (ohne Projekte der TH)



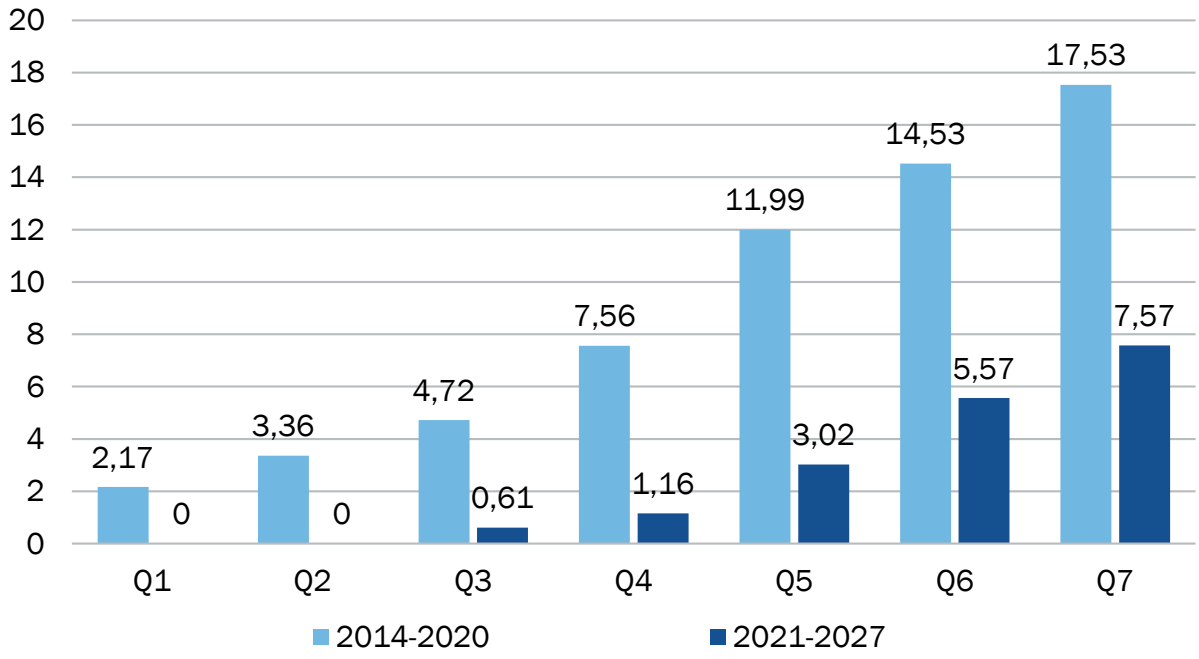
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten des StMWi.

© Prognos AG 2025

Es wird deutlich, dass die **aktuelle Förderperiode im Vergleich zur letzten Förderperiode erheblich später angelaufen** ist. So wurden in der Förderperiode 2021–2027 erst im dritten Quartal nach Programmgenehmigung die ersten Projekte bewilligt, was in der abgelaufenen Förderperiode 2014–2020 bereits im ersten Quartal für vier Projekte gelang. Außerdem zeigt sich nicht nur ein verzögerter Bewilligungsstart, das **Bewilligungsgeschehen konnte im Verlauf der Förderperiode auch nicht in gleichem Maße an Fahrt gewinnen**. Nach sieben Quartalen in der aktuellen Förderperiode wurden 44 Projekte bewilligt. In der Förderperiode 2014–2020 wurde dieser Wert bereits nach drei Quartalen erreicht. Nach sieben Quartalen waren es 2014–2020 bereits 241 bewilligte Projekte. Zu diesem Zeitpunkt entfiel der Großteil der bewilligten Projekte auf zwei niedrigschwellige Maßnahmengruppen, nämlich MG 2.4 „Export Bavaria“ (112 Projekte) und MG 2.2 „Einzelbetriebliche Investitionsförderung für KMU im EFRE-Schwerpunktgebiet“ (96 Projekte). Obwohl beide Förderthemen im IBW-Programm fortgesetzt werden, konnten sie in den ersten Jahren 2021–2027 keinen vergleichbaren Einfluss auf die Umsetzungsstände nehmen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich beim Blick auf den **finanziellen Umsetzungsfortschritts** der EFRE-Programme in den ersten sieben Quartalen nach Genehmigung der beiden Programme (Abbildung 16).

Abbildung 16: Bewilligte EFRE-Mittel nach Programmstart (in %) (ohne TH)



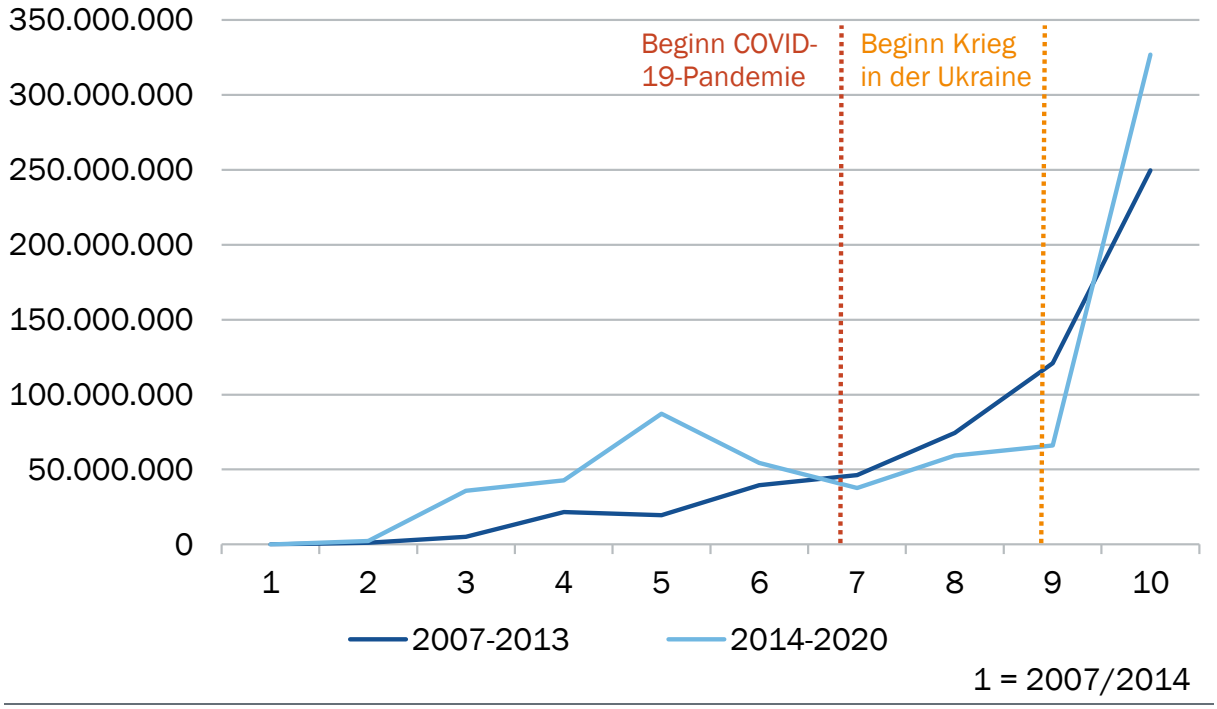
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten des StMWi.

© Prognos AG 2025

21 Monate nach Genehmigung des EFRE-IBW-Programms Bayern 2021–2027 waren 7,6 % der gesamten EFRE-Mittel in Höhe von ca. 557 Mio. Euro (ohne Technische Hilfe) in bewilligten Vorhaben gebunden. In der vergangenen Förderperiode 2014–2020 wurde eine vergleichbare Bewilligungsquote bereits im vierten Quartal erreicht. Nach sieben Quartalen lag sie bei 17,5 % (von insgesamt 629 Mio. Euro). Insgesamt zeigt sich im IBW-Programm 2021–2027 ein **zeitlicher Verzug von etwa drei bis vier Quartalen im Vergleich zum IWB-Programm** in der Förderperiode 2014–2020. Hinzu kommt die Verzögerung aufgrund der späteren Programmgenehmigung in der Förderperiode 2021–2027. Es gilt in den folgenden Kapiteln zu untersuchen, inwieweit sich die krisenbedingt veränderten Rahmenbedingungen auf die Inanspruchnahme und administrative Begleitung der Förderung ausgewirkt haben und damit einen Einfluss auf das schleppende Anlaufen der Förderperiode 2021–2027 hatten.

Außerdem werden die **jährlichen Auszahlungen von EFRE-Mitteln in den Förderperioden 2007–2013 und 2014–2020** miteinander verglichen (Abbildung 17). Ausgehend von der Annahme, dass der Verlauf der Förderperiode 2014–2020 auch die Durchführung der Förderperiode 2021–2027 beeinflusst, sollen mögliche Abweichungen im Auszahlungstempo in den letzten Jahren der Förderperiode 2014–2020, in welcher die externen Schocks ebenfalls zu tragen kamen, sichtbar gemacht werden. In der Förderperiode 2007–2013 waren im EFRE-RWB-Programm 576 Mio. Euro an EFRE-Mitteln vorgesehen, die Höhe der geplanten EFRE-Mittel im EFRE-IWB-Programm Bayern 2014–2020 betrug 629 Mio. Euro.

Abbildung 17: Ausgezahlte EFRE-Mittel pro Jahr (in Euro)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten des StMWi.

© Prognos AG 2025

Tatsächlich zeigt sich in der **zweiten Hälfte der Förderperiode 2014–2020 eine abnehmende bzw. stagnierende Auszahlungstätigkeit**, wohingegen das Volumen der Auszahlungen in der Förderperiode 2007–2013 ab dem sechsten Jahr kontinuierlich zunahm. Die Auszahlungen in der vergangenen Förderperiode brachen allerdings schon im Jahr 2019 um 38 % gegenüber dem Vorjahr ein. Zum zwischenzeitlichen Hoch im Jahr 2018 können auch Bemühungen beigetragen haben, im Vorfeld zur Leistungsüberprüfung der Europäischen Kommission die für 2018 definierten Etappenziele zu erreichen. Im Jahr 2020, in dem die COVID-19-Pandemie in Deutschland ausbrach, gingen die jährlichen Auszahlungen um 31 % zurück. Im Jahr 2021 wurden wieder in etwa so viele EFRE-Mittel wie 2019 ausgezahlt, 2022 verzeichneten die Auszahlungen aber nur ein Plus von 11 %. Insgesamt blieben die jährlichen Auszahlungen zwischen 2019 und 2022 unter dem Niveau von 2018. Erst im letzten Jahr der vergangenen Förderperiode konnte das Auszahlungsvolumen merklich gesteigert werden. Die Entwicklung in den Jahren 2020 bis 2023 deuten auf übergreifende Umsetzungsschwierigkeiten in den EFRE-Projekten und/oder Verzögerungen in der administrativen Abwicklung der Projekte hin, die zeitlich mit dem Einsetzen der COVID-19-Pandemie und dem Beginn des Krieges in der Ukraine übereinstimmen.

4.2 Auswertung Empirie zu Risiken aus den externen Schocks nach Maßnahmentypen

Online-Befragung von Zuwendungsempfängern

Für die Online-Befragung wurden Zuwendungsempfänger der Förderperiode 2014–2020 befragt, die zeitlich von den externen Schocks potenziell tangiert wurden. Dabei handelt es sich um Zuwendungsempfänger, deren Vorhaben sich zu Beginn der COVID-19-Pandemie noch in der Umsetzung befanden oder deren Vorhaben erst später bewilligt wurden. Als Datenstichtag wurde der 22. März 2020, also der erste Tag des ersten Lockdowns, gewählt.

Der Versand der Online-Befragung erfolgte am 16. Januar 2024. **Von den 349 kontaktierten Zuwendungsempfängern schlossen 165 die Online-Befragung vollständig ab.** Dies entspricht einer Rücklaufquote von 47 %.

Befragt wurden die Zuwendungsempfänger eingangs zu ihrer Einschätzung der Betroffenheit von den beiden externen Schocks, bevor die zentralen Einflussfaktoren und ihre Ausprägungen näher spezifiziert wurden. Übergeordnet wurden die Auswirkungen der externen Schocks auf die Projektumsetzung erfragt. Abschließend wurden die Zuwendungsempfänger mit Aussagen zur erfolgten Krisenreaktion konfrontiert (siehe Fragebogen im Anhang).

Für die Auswertung ordneten sich die Zuwendungsempfänger den Kategorien „Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen“, „Unternehmen“ und „öffentliche Einrichtung/Verwaltung“ zu, wobei zu der letzten Kategorie Gebietskörperschaften, Kommunen, Behörden und Kammern gehören. Während eine Auswertung auf Ebene der Maßnahmengruppen des Programms technisch möglich ist, ist die Anzahl der Antworten innerhalb der einzelnen Kategorien teilweise zu gering, um statistisch belastbare Aussagen zu treffen. Die Auswertung der Analyse folgt daher im Wesentlichen in den drei Hauptkategorien und wird, wo sinnvoll, um Aussagen zu einzelnen Maßnahmengruppen ergänzt.

Die Auswirkungen der externen Schocks, also der COVID-19-Pandemie und des Kriegs in der Ukraine, sind Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Untersuchungen. Ein kleiner Teil davon befasst sich spezifisch mit der **Interaktion zwischen den externen Schocks und der Kohäsionspolitik der EU**, welche u. a. im EFRE-Programm verkörpert ist. Dabei wird sich in sehr hohem Maß auf die politische und strategische Ebene konzentriert. Beleuchtet wird u. a., inwiefern die externen Schocks die europäische Kohäsionspolitik zumindest temporär in eine Krisenbewältigungsrolle gedrängt haben, die so nicht vorgesehen war.[21] Die Auswirkungen der externen Schocks auf die konkrete Umsetzung der Förderprogramme spielt in den bisherigen wissenschaftlichen Untersuchungen lediglich am Rand eine Rolle. Dabei waren diese Auswirkungen erheblich, was sich u. a. an dem verlangsamten Mittelabfluss zeigt.[22]

Für die empirischen Untersuchungen wurden die Auswirkungen der externen Schocks in verschiedene Faktoren zergliedert. Diese Faktoren wurden in Kooperation mit Akteuren der EFRE-

[21] Böhme (2024), S. 5, Heidelk (2024), S. 273f., Heinemann (2024), S. 85.
[22] Ibd. S. 191ff.

Förderung und unter Einbeziehung der Studien- und Literaturlage entwickelt. Die einzelnen Faktoren gliedern sich jeweils noch in verschiedene Unterfaktoren, die im Folgenden aufgeführt sind.

Zu verschiedenen Zeitpunkten zwischen 2020 und 2022 wurden **im Rahmen der COVID-19-Pandemie Kontakt-, Reise- und Zugangsbeschränkungen oder Grenzschließungen** in variierenden Intensitäten verhängt. Geprüft wird, inwiefern dies die Umsetzung von Projekten beeinflusste, z. B. durch die eingeschränkten Möglichkeiten bezüglich der Durchführung von Events, der Bewegung und dem Einsatz von Arbeitskräften wie auch Kunden und der vorübergehenden Schließung bestimmter Einrichtungen.

Im Rahmen der Pandemie kam es, auch im Zusammenspiel mit den beschriebenen Schutzmaßnahmen, zu **Veränderungen im Arbeitsverhalten (z. B. Homeoffice)**. Untersucht wird, inwiefern im Zuge dessen die Beeinträchtigung gewohnter Arbeitsabläufe und Kommunikationskanäle sowie die erschwerte Handhabung von Unterlagen und Dokumenten die Durchführung von Projekten beeinflusste.

Geprüft wird auch, inwiefern Projekte dadurch tangiert wurden, dass infolge von **Personalengpässen (z. B. durch Krankheit)** Arbeitsprozesse verlangsamt und teilweise zum Erliegen gebracht wurden. Dies kann die projektdurchführenden Akteure direkt, aber auch indirekt tangiert haben, wenn z. B. Auftragnehmer, Projektpartner oder zwischengeschaltete Stellen von Personalengpässen betroffen waren.

Die externen Schocks zogen **steigende Kosten für Waren, Dienstleistungen und Energie** nach sich. Betrachtet wird, inwiefern dies Projekte und den Betrieb im Allgemeinen direkt verteuerte, in bestimmten Fällen potenziell in einem Maße, welches das Projekt oder den Betrieb gefährdet hat.

Untersucht wird ebenfalls, inwiefern Projekte davon betroffen waren, dass durch **Lieferengpässe/-schwierigkeiten** Produkte verzögert, nicht voll umfänglich oder gar nicht geliefert werden konnten. Dies konnte Projekte potenziell verzögern oder auch verteuern, wenn auf alternative Bezugsquellen zurückgegriffen werden musste.

Die externen Schocks führten zur **Veränderung der Konjunktur**, welche sich abkühlte und den Belastungen anpasste. Betrachtet wird, inwiefern Projekte durch die konjunkturellen Auswirkungen auf die Nachfrage, die Investitionsbereitschaft und die strategische Ausrichtung mancher Akteure beeinflusst wurden.

In den Blick genommen wird auch, inwiefern die **Einschränkungen der Handelsbeziehungen mit Russland** infolge des Angriffskrieges gegen die Ukraine und daraus folgende Sanktionen Einfluss auf Projekte ausübten, indem erschwert wurde, Produkte oder Dienstleistungen aus Russland zu beziehen oder dorthin zu liefern.

Die externen Schocks banden finanzielle Ressourcen und beeinträchtigten wirtschaftliche Tätigkeiten. Geprüft wird, inwiefern die resultierende **Mittelknappheit** Konsequenzen für die Finanzierbarkeit von Projekten hatte, weil z. B. öffentliche oder private Eigenmittel fehlten.

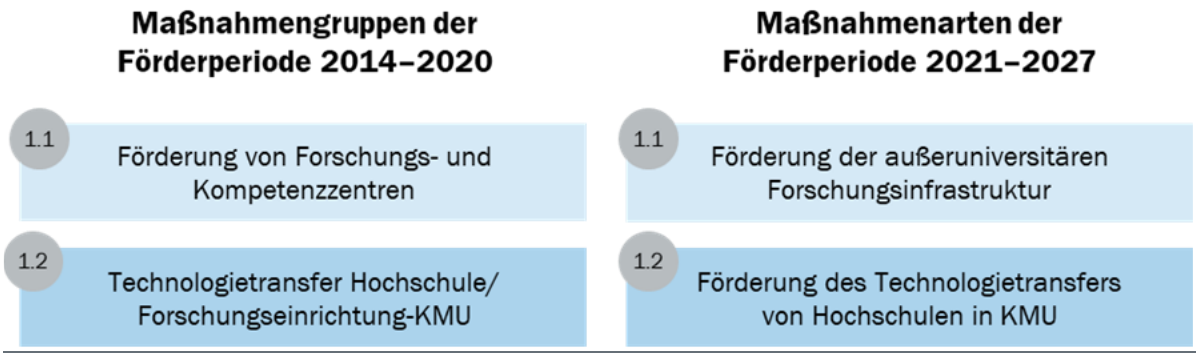
Zuletzt wird auch betrachtet, inwiefern die **allgemeine krisenbedingte Verunsicherung** Projekte beeinflusste, u. a. dadurch, dass die Risikoaversion von Akteuren stieg und Prioritäten angepasst wurden. Ein Faktor dabei könnte auch gewesen sein, dass der Nutzen von Projekten vor dem Hintergrund der volatilen Lage für bestehende oder potenzielle Zuwendungsempfänger schwieriger abzusehen war.

Um blinde Flecken in der Aufstellung der externen Schocks auszuschließen, wurden die Befragten explizit um die Nennung und Beschreibung weiterer Faktoren gebeten. Vergleichbare Antworten hätten zur Aufnahme der Faktoren in die späteren Wirkketten geführt. Da die Frage nach weiteren Faktoren nur äußerst selten bejaht wurde und sich die Antworten unter den vorgeschlagenen

Faktoren subsumieren lassen, können die ausgewählten Faktoren für die weitere Evaluierung als vollständiges Abbild der aus den externen Schocks erwachsenen Einflüsse auf die Zuwendungsempfänger gelten.

4.2.1 Zuwendungsempfängergruppe „Wissenschaft- und Forschung“

Abbildung 18: Maßnahmengruppen und -arten der Zuwendungsempfängergruppe „Wissenschaft- und Forschung“



Quelle: Eigene Darstellung. © Prognos AG 2025

Das EFRE-IWB-Programm 2014–2020 und das EFRE IBW-Programm 2021–2027 beinhalten in der Zuwendungsempfängergruppe „Wissenschaft und Forschung“ vergleichbare Maßnahmengruppen bzw. Maßnahmenarten. Gefördert wurden und werden:

- der **Auf- und Ausbau von Forschungskapazitäten und Forschungsinfrastrukturen** an Einrichtungen der angewandten Forschung in den Handlungs- bzw. Spezialisierungsfeldern der jeweils gültigen Innovationsstrategie (MG 1.1, MA 1.1)
- der **Technologietransfer von Wissenschaftseinrichtungen in KMU** im Rahmen von gemeinsamen Forschungs- und Kooperationsprojekten von Unternehmen der lokalen Wirtschaft und Wissenschaftseinrichtungen (MG 1.2, MA 1.2).

Die Zuwendungsempfänger im Maßnahmentyp „Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen“ sind:

- außeruniversitäre Forschungseinrichtungen (MG 1.1, MG 1.2, MA 1.1),
- Kompetenzzentren (MG 1.1, MA 1.1),
- wissenschaftliche Fachbehörden (MG 1.1) und
- Hochschulen (MG 1.2, MA 1.2).

Zu den Fördergegenständen des Themenfelds zählen Bauinvestitionen (Neubau- und Ausbau), Ausstattungsinvestitionen (z. B. Ausrüstung, Labore) sowie Personal- und Sachkosten.

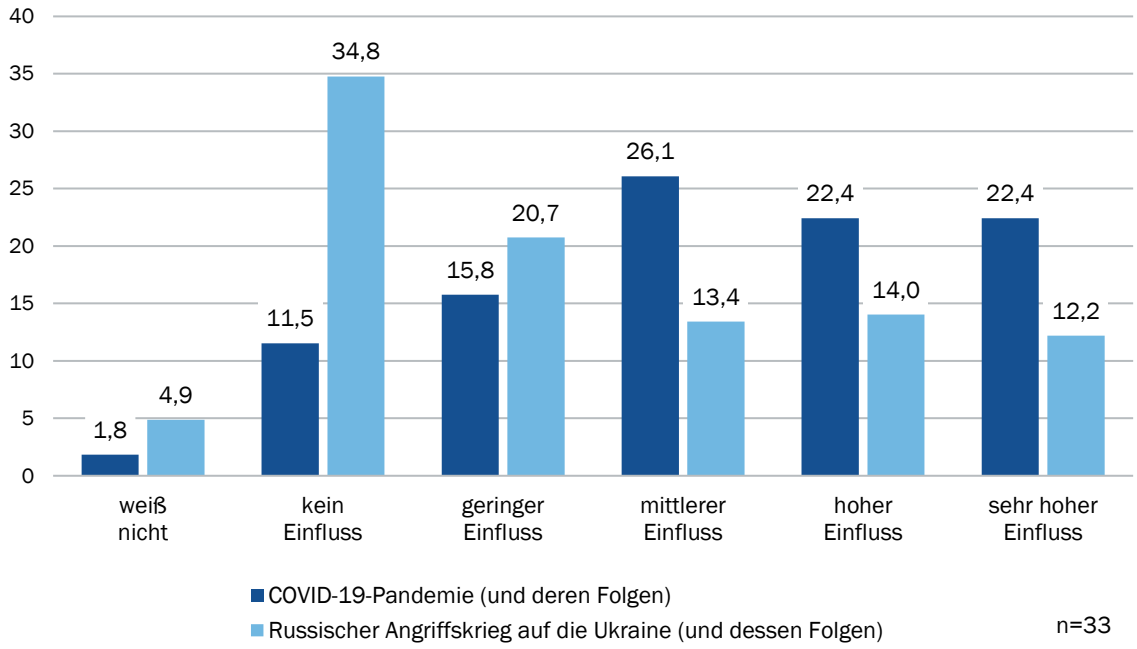
Im Rahmen der Online-Befragung zu den Auswirkungen der externen Schocks wurden Zuwendungsempfänger entlang des dargestellten Spektrums an Förderthemen und Zielgruppen befragt. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Empirie dargestellt, beschrieben und eingeordnet.

Bezüglich des Einflusses der externen Schocks auf die Projektumsetzung gaben 45 % der Befragten an, dass die COVID-19-Pandemie einen sehr hohen oder hohen Einfluss auf die Umsetzung der jeweiligen Projekte hatte. 26 % nahmen einen mittelerne Einfluss wahr. 27 % gaben an, dass die COVID-19-Pandemie einen geringen oder gar keinen Einfluss auf die Umsetzung der jeweiligen EFRE-Projekte hatte.

Bezüglich des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine und dessen Folgen gaben 26 % der Zuwendungsempfänger an, dass dieser einen sehr hohen oder hohen Einfluss auf die Umsetzung ihrer Projekte hatte. 13 % bewerteten den Einfluss als mittel. Für mehr als die Hälfte der Befragten (56 %) hatte dieses Ereignis hingegen keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die Umsetzung der jeweiligen EFRE-Projekte.

Abbildung 19: Betroffenheit durch externe Schocks in der Zuwendungsempfängergruppe „Wissenschaft und Forschung“

in Prozent



Frage: Wie schätzen Sie den Einfluss der folgenden externen Schocks [COVID-19-Pandemie und deren Folgen, russischer Angriffskrieg auf die Ukraine und dessen Folgen] auf die Umsetzung Ihres EFRE-Projekts ein?

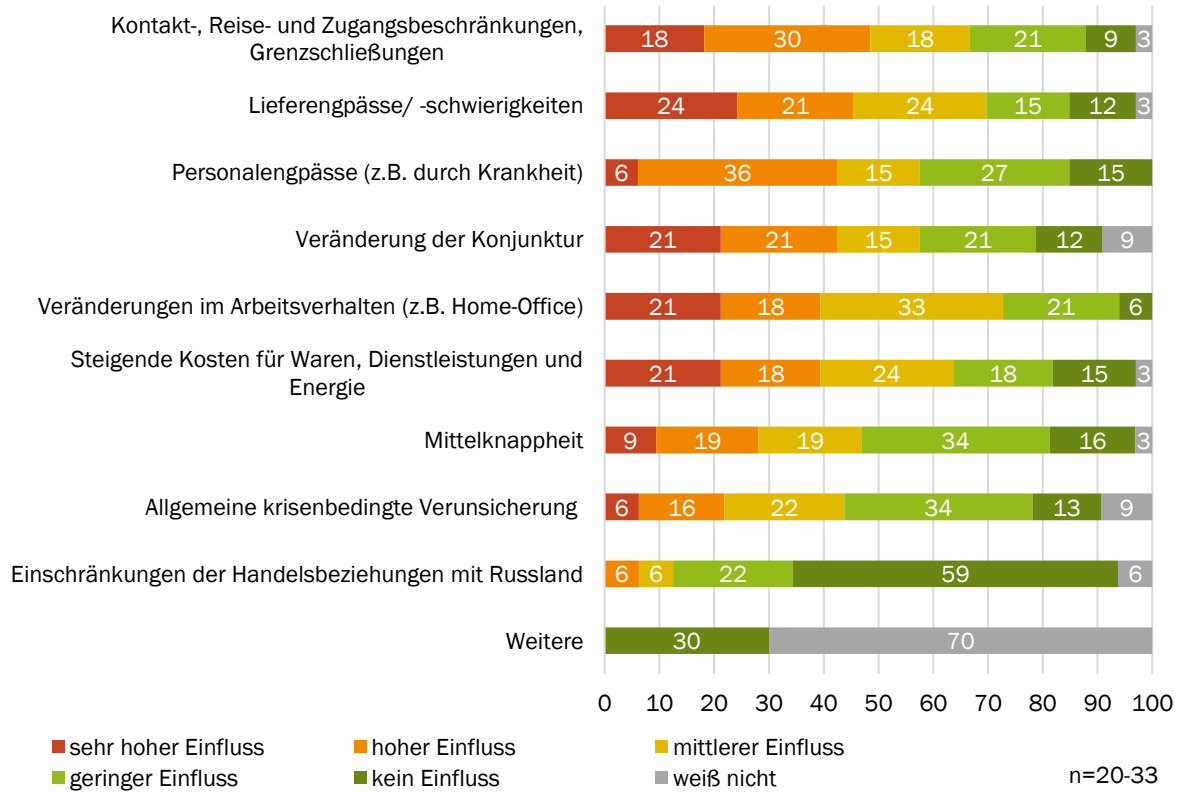
Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Onlineumfrage unter den Zuwendungsempfängern. © Prognos AG 2025

Die Befragung gibt für die beiden externen Schocks wichtige Anhaltspunkte zur Betroffenheit in der Zuwendungsempfängergruppe „Wissenschaft und Forschung“. Ein direkter Vergleich der Relevanz beider Ereignisse lässt die Befragung hingegen nicht zu, da die potenzielle Betroffenheit von den individuellen Durchführungszeiträumen der Projekte abhängt. Beispielsweise waren Projekte, die vor 2022 abgeschlossen wurden, rein zeitlich nicht mehr von den wirtschaftlichen Folgen des Kriegs in der Ukraine betroffen.

Im nächsten Schritt der Online-Befragung wurden die Zuwendungsempfänger gebeten, aus einer Liste von Faktoren jene auszuwählen, welche die Projektumsetzung beeinflusst haben. Zu den

Facetten bzw. Ausprägungen der jeweiligen Einflussfaktoren wurden daran anschließend jene Zuwendungsempfänger befragt, die den jeweiligen Faktoren einen mindestens mittleren Einflussgrad beigemessen haben. Abbildung 20 stellt den Grad der Betroffenheit für die einzelnen Faktoren dar, wobei die Sortierung nach Summe der Antwortmöglichkeiten „sehr hoher Einfluss“ und „hoher Einfluss“ erfolgte.

Abbildung 20: Einflussfaktoren der Zuwendungsempfängergruppe „Wissenschaft und Forschung“
in Prozent



Frage: Wie stark wurde Ihr Projekt von diesen Faktoren beeinflusst?

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Onlineumfrage unter den Zuwendungsempfängern. © Prognos AG 2025

Grundsätzlich zeigt sich, dass die Vorauswahl der Faktoren die Erfahrungen der Zuwendungsempfänger in der Zuwendungsempfängergruppe „Wissenschaft und Forschung“ vollständig abdeckt: Für jeden Faktor gab es Einrichtungen, die den Einfluss auf die Projektumsetzung mindestens als hoch bewertet haben. Für die Antwortoption „Weitere“ wurden von den Zuwendungsempfängern kein Einfluss festgestellt und im Freifeld keine zusätzlichen Faktoren benannt. Im Folgenden werden die Faktoren mit dem höchsten Einflussgrad näher beschrieben. Die Beschreibungen werden teilweise um Wissen ergänzt, welches in den Expertengesprächen mit den maßnahmenverantwortlichen Fachreferaten gewonnen wurde.

Von **Kontakt-, Reise und Zugangsbeschränkungen** im Rahmen der Pandemiebekämpfung gab knapp die Hälfte der Zuwendungsempfänger (48 %) an, in hohem oder sehr hohem Maße betroffen zu sein, weitere 18 % stellten einen mittleren Einfluss auf die Projektumsetzung fest.

Der Fokus lag dabei im Allgemeinen auf Kontakt- und Zugangsbeschränkungen, wohingegen Grenzschließung für die befragten Wissenschaftseinrichtungen wenig relevant waren. Unter den 22 Einrichtungen, die mindestens einen mittleren Einfluss der Kontakt-, Reise und Zugangsbeschränkungen auf die Projektumsetzung feststellten, gaben 77 % an, dass Veranstaltungen, die im Rahmen der Vorhaben geplant waren, nicht wie geplant durchgeführt werden konnten. Diese wurden entweder in den virtuellen Raum verlegt oder mussten vollständig entfallen. Zu späteren Zeitpunkten konnten sich auch hybride Veranstaltungen etablieren. Beispielsweise wurden im Bereich des Technologietransfers Netzwerkveranstaltungen zwischen Hochschulen und Unternehmen hybrid oder vollständig digital durchgeführt. Zuwendungsempfänger gaben an, dass die Umsetzung der Hygieneschutzmaßnahmen, beispielsweise zur Kontaktnachverfolgung, sehr aufwendig war. Auch projektbegleitende Vor-Ort-Termine, beispielsweise Projektbesichtigungen, konnten für 77 % der Zuwendungsempfänger nicht in den Einrichtungen durchgeführt werden. Von der vorübergehenden Schließung der eigenen Einrichtung, also beispielsweise der Hochschule oder außeruniversitären Forschungseinrichtung, waren 46 % betroffen. Dies beeinträchtigte in einigen Fällen (32 %) die Umsetzung der jeweiligen Projektaktivitäten, da diese nicht wie geplant in den Räumlichkeiten der Zuwendungsempfänger durchgeführt werden konnten. Auch die Schließung der Einrichtungen von Dritten, beispielsweise von kooperierenden Unternehmen, trat in 32 % der Fälle auf, wobei 14 % der Zuwendungsempfänger eine Beeinträchtigung der Projektaktivitäten feststellten.

Von **Lieferengpässen und -schwierigkeiten** waren 45 % der Wissenschaftseinrichtungen in hohem oder sehr hohem Maße bei der Projektumsetzung betroffen. Weitere 24 % bewerteten den Einfluss von Lieferengpässe und -schwierigkeiten als mittel. Von diesen 23 Zuwendungsempfängern gaben 96 % an, dass Materialien für die Projektumsetzung, also beispielsweise Laborgegenstände oder Baustoffe, verzögert geliefert wurden. Bei jedem fünften Zuwendungsempfänger konnten benötigte Materialien überhaupt nicht (22 %) oder nur in geringeren Mengen (17 %) geliefert werden. Für rund die Hälfte der Wissenschaftseinrichtungen (52 %) stiegen zudem im Zusammenhang mit Lieferengpässen die Kosten für die benötigten Produkte, beispielsweise weil alternative Zulieferer mit höheren Preisen gewählt werden mussten.

Der Einfluss der verschlechterten **Konjunktur** wurde von 42 % der Zuwendungsempfänger in der Zuwendungsempfängergruppe „Wissenschaft und Forschung“ als hoch oder sehr hoch bewertet. Weitere 15 % schrieben der veränderten Konjunktur einen mittleren Einfluss zu. Von diesen 19 Einrichtungen gaben 37 % an, dass die Nachfrage nach den Produkten oder Dienstleistungen konjunkturbedingt weggebrochen ist. Für 22 % der Wissenschaftseinrichtungen war der Nutzen des EFRE-Projekts angesichts der veränderten Wirtschaftslage nur noch schwer einschätzbar, wobei hiervon vor allem die Maßnahmengruppe zum Technologietransfer betroffen war. Rund jede vierte Wissenschaftseinrichtung (26 %) gab zudem an, die eigene strategische Ausrichtung angepasst zu haben und insgesamt zurückhaltender zu agieren.

Das Antwortverhalten zeigt, dass die Entwicklung der Wirtschaft prinzipiell von den Wissenschaftseinrichtungen als relevanter Faktor bewertet wurde. Drei Viertel der Wissenschaftseinrichtungen, die mindestens einen mittleren Einfluss der Konjunktur feststellen, gehören zu der MG 1.2 zum Technologientransfer, in der Kooperationsprojekte mit Unternehmen durchgeführt wurden. Die verhältnismäßig stärkere Betroffenheit der Wirtschaft wirkt sich in diesem Fall also auch auf die anwendungsnahe Forschung aus.

Personalengpässe haben sich für 42 % der Wissenschaftseinrichtungen als hoher oder sehr hoher Einflussfaktor und für 15 % als mittlerer Einflussfaktor erwiesen. Von diesen 19 Zuwendungsempfängern waren 90 % von erhöhten Krankenständen betroffen, in 70 % der Fälle wirkten sich auch Krankenstände bei Projektpartnern auf die Umsetzung der Projekte aus. Auch in der Zusammenarbeit mit Dritten wurden krankheitsbedingte Ausfälle von 42 % der Wissenschaftseinrichtungen festgestellt. Besonders betroffen waren hiervon

Kooperationsprojekte im Rahmen der MG 1.2. Vereinzelt wurde Personal zur Kompensation der Krankheitsausfälle versetzt (11 %). In wenigen Fällen kam es zudem vermehrt zu Kündigungen (11 %) seitens Mitarbeitenden.

Beinahe vier von zehn Wissenschaftseinrichtungen waren zudem von **Veränderungen im Arbeitsverhalten** infolge der Hygieneschutzmaßnahmen und den Anforderungen des Social Distancings betroffen (39 %). Weitere drei von zehn Wissenschaftseinrichtungen bewerteten dem Einfluss dieses Faktors als mittel (33 %). Fast in allen dieser 24 Wissenschaftseinrichtungen wurde seit Beginn der COVID-19-Pandemie ein vermehrt im Homeoffice gearbeitet (96 %). Auch projektbezogene Termine wurden in vielen Fällen nicht persönlich, sondern telefonisch oder per Videokonferenz durchgeführt (71 %). Während keine grundsätzlichen Schwierigkeiten mit dem Zugriff auf die notwendigen Unterlagen vom Heimarbeitsplatz aus gesehen wurden, gaben 42 % der Wissenschaftseinrichtungen an, dass Arbeiten am Projekt nicht wie geplant bzw. nur mit einem erheblichen organisatorischen oder personellen Mehraufwand zu bewältigen waren. Mehrere Zuwendungsempfänger stellten in der Abfrage zudem dar, dass Veränderungen im Arbeitsverhalten von kooperierenden Unternehmen mit Schwierigkeiten behaftet waren, da beispielsweise Daten nicht im erwarteten Maße weitergegeben werden konnten.

Steigende Kosten für Waren, Dienstleistungen und Energie nahmen für 39 % der Wissenschaftseinrichtungen einen hohen oder sehr hohen Einfluss auf die Projektumsetzung. Weitere 24 % sahen in Preissteigerungen einen mittelschweren Einfluss. Ein Großteil dieser 21 Zuwendungsempfänger war von erhöhten Materialkosten für die Umsetzung der Projekte betroffen (90 %). Knapp die Hälfte der Zuwendungsempfänger (47 %) war von steigenden Preisen für Dienstleistungen betroffen. 24 % der Zuwendungsempfänger gelang es nicht, zum ursprünglich eingeplanten Preis Dienstleister zu engagieren. Von steigenden Energiepreisen war jede zweite Wissenschaftseinrichtung betroffen (47). Einige der Vorhaben im Bereich des Wissens- und Technologietransfers setzten sich inhaltlich mit dem Themenbereich Erneuerbaren Energien auseinander, wobei teilweise konkret zu Alternativen zu Gas aus Russland geforscht wurde. Diese Einrichtungen stellten eine erhöhte Aufmerksamkeit für Ihre Projekte fest.

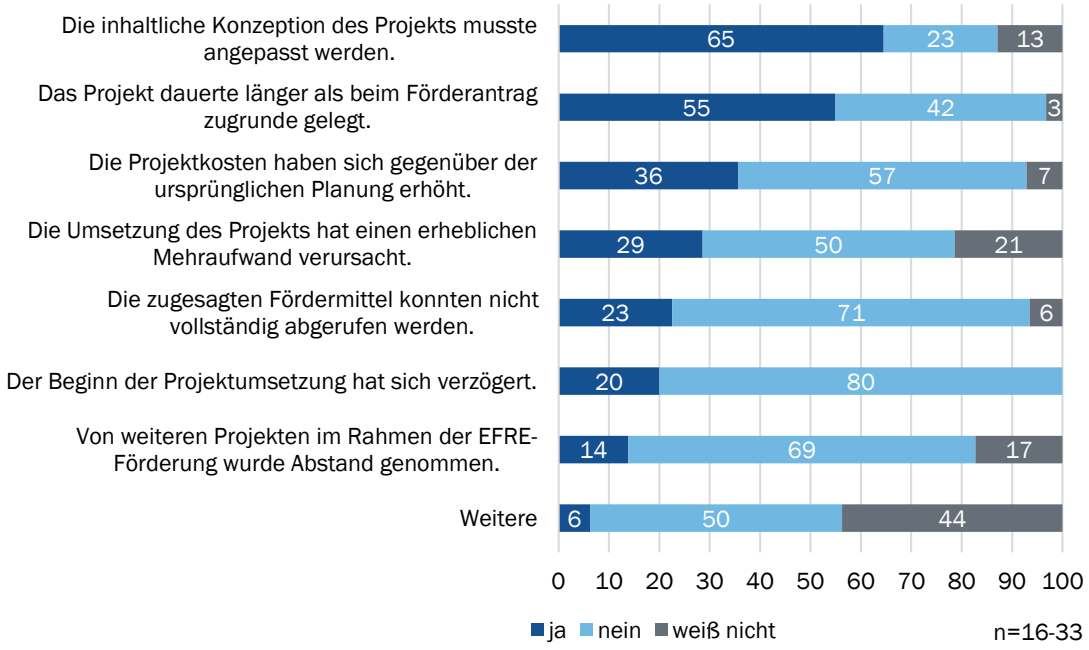
Vergleichsweise weniger Zuwendungsempfänger nahmen einen hohen oder sehr hohen Einfluss von **Mittelknappheit** (28 %) und der der der allgemeinen krisenbedingten **Verunsicherung** (22 %) wahr. Die zusätzlichen gegebenen Erläuterungen deuten darauf hin, dass die befragten Wissenschaftseinrichtungen selbst als vielmehr kooperierende Unternehmen betroffen waren. Deren sinkende Bereitschaft, sich an Finanzierungen zu beteiligen bzw. an gemeinsamen Projekten teilzunehmen, schränkte die Durchführung von Projekten ein. Kaum von Relevanz für die befragten Wissenschaftseinrichtungen waren Einschränkung der Handelsbeziehungen mit **Russland**, welche nur für 6 % der befragten Einrichtungen einen hohen Einfluss hatte.

Zusätzlich zu den Interviews wurden im Bereich Bildung und Wissenschaft zwei Expertengespräche mit Fachreferaten geführt, welche die MG 1.1 bzw. MA 1.1 zur Forschungsinfrastruktur sowie die MG 1.2 bzw. MA 1.2 zum Technologietransfer inhaltlich verantworten und betreuen. In beiden Gesprächen wurden die Befragungsergebnisse und die Einschätzung zu den Faktoren validiert. In der Einschätzung der Fachreferate waren die Folgen der COVID-19-Pandemie sichtbarer als die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine. Insbesondere die Verlegung von Projektaktivitäten, Kommunikation und Abstimmungsprozessen in den virtuellen Raum wurde dabei auch als positiver Digitalisierungsschub bewertet.

Der Krieg in der Ukraine zeigt aus Sicht der befragten Fachreferate wenig unmittelbare Auswirkungen. Im Bereich des Wissenstransfers wurden allerdings Sanktionen weitergegeben: Unternehmen mit Kooperationen in Russland wurden an der Teilnahme von Ausschreibungen ausgeschlossen.

Abbildung 21: Auswirkungen der externen Schocks in der Zuwendungsempfängergruppe „Wissenschaft und Forschung“

in Prozent



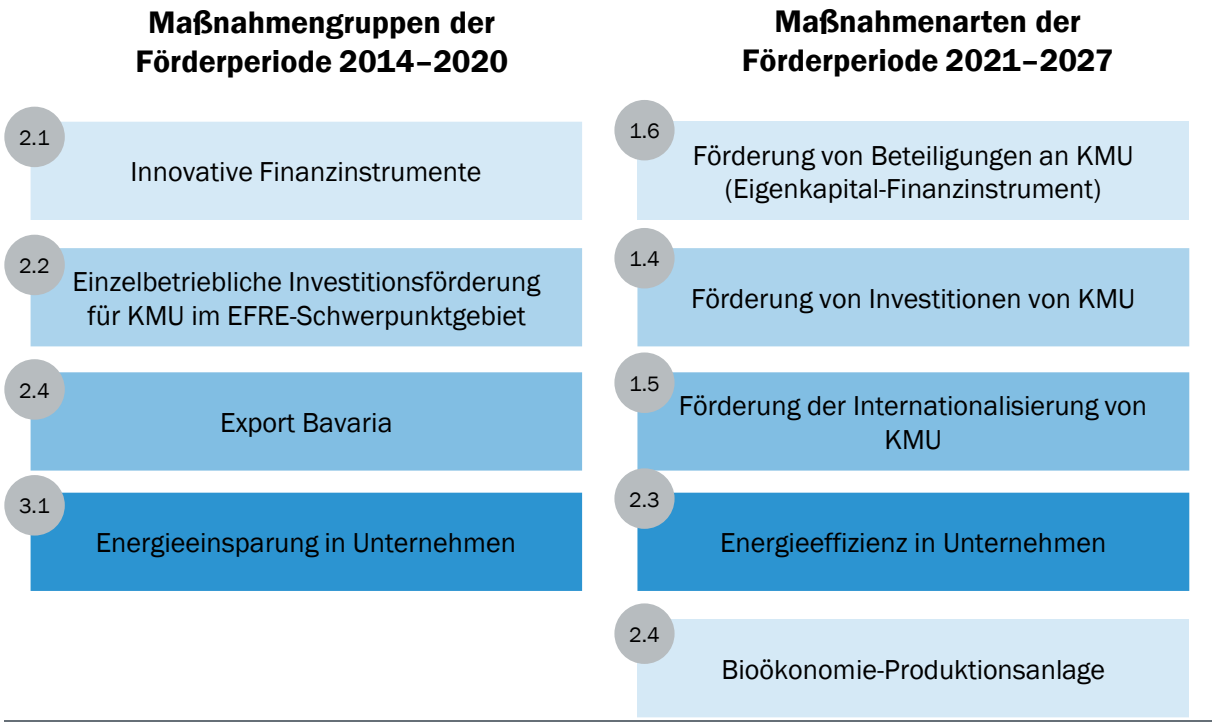
Frage: Welche Auswirkungen hatten die COVID-19-Pandemie und der Ukraine-Krieg insgesamt auf die Umsetzung Ihres Projekts? Treffen die folgenden Aussagen auf Ihr Projekt zu?

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Onlineumfrage unter den Zuwendungsempfängern. © Prognos AG 2025

Die beschriebenen Faktoren der externen Schocks hatten vielfältige Auswirkungen auf die Projektumsetzung. Am häufigsten waren bei den Befragten Anpassungen an den inhaltlichen Konzepten der Projekte notwendig, um auf die veränderten äußeren Rahmenbedingungen zu reagieren (65 %). Wiederum 60 % von diesen beschrieben den Effekt dieser inhaltlichen Umorientierung als „hoch“ oder „sehr hoch“. Bei mehr als der Hälfte der Befragten (55 %) verlängerten sich die Laufzeit der Projekte, teilweise starteten Projekte auch später als geplant (20 %). Der Laufzeitverlängerung wurde von 53 % der Betroffenen ein hoher oder sehr hoher Effekt attestiert. Von einer Erhöhung der Projektkosten gegenüber den ursprünglichen Planungen war mehr als jede Dritte befragte Wissenschaftseinrichtung betroffen (33 %). 40 % von diesen wiederum maßen der Verteuerung einen hohen oder sehr hohen Einfluss zu, wobei allerdings niedrige Fallzahlen die Validität der Ergebnisse zu begrenzen beginnen. Für einen knappes Drittel erforderte die Umsetzung aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen deutlich höhere personelle und organisatorische Mehraufwände (29 %). 23 % konnten Fördermittel nicht vollständig abrufen. In 14 % der Fälle gaben die Betroffenen an, zukünftig auf die Beantragung von EFRE-Mitteln verzichten zu wollen.

4.2.2 Zuwendungsempfängergruppe „Unternehmen“

Abbildung 22: Maßnahmengruppen und -arten der Zuwendungsempfängergruppe „Unternehmen“



Quelle: Eigene Darstellung. © Prognos AG 2025

Auch die Zuwendungsempfängergruppe „Unternehmen“ umfasst im EFRE IWB-Programm 2014–2020 und im EFRE IBW-Programm 2021–2027 vergleichbare Maßnahmengruppen bzw. Maßnahmenarten. Gefördert wurden und werden:

- die **Risikofinanzierung von KMU in der Start-up- und Wachstumsphase** durch die Bereitstellung von Eigenkapital und eigenkapitalähnlichen Mitteln (MG 2.1, MA 1.6),
- **einzelbetriebliche Investitionen von KMU** zur Errichtung, Erweiterung, Umstellung oder grundlegenden Rationalisierung bzw. Modernisierung von Betriebsstätten (MG 2.2, MA 1.4)
- verschiedene Aktivitäten zur **Internationalisierung von KMU**, wie z. B. Messeteilnahmen und Beratungsleistungen (MG 2.4, MA 1.5)
- **einzelbetriebliche Investitionen von Unternehmen** im Bereich der energetischen Sanierung von Gebäuden bzw. des energieeffizienten Neubaus sowie des energieeffizienten Anlagenbaus (MG 3.1, MA 2.3).

Außerdem werden im EFRE IBW-Programm 2021–2027 **Investitionen von Unternehmen zur Errichtung industrieller Bioökonomie-Produktionsanlagen** gefördert.

Die Zuwendungsempfänger in der Zuwendungsempfängergruppe „Unternehmen“[23] sind:

[23] Im Folgenden werden die befragten Zuwendungsempfänger als Unternehmen bezeichnet, da nur in Ausnahmefällen die Begünstigten keine Unternehmen sind.

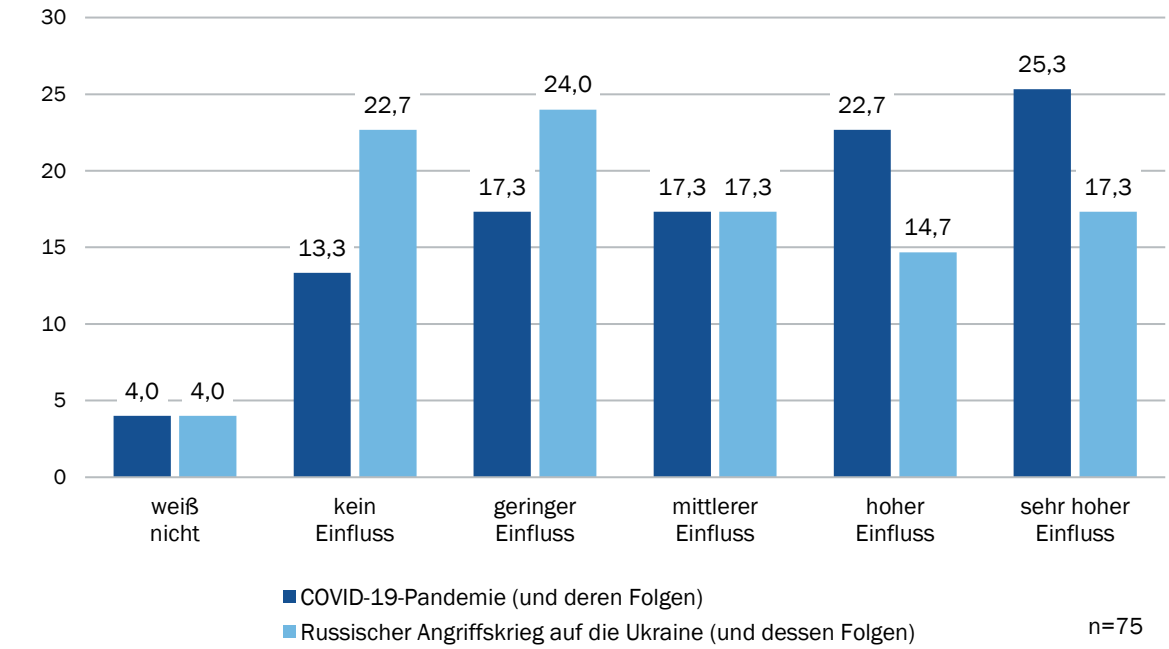
- KMU (MG 2.1/MA 1.6, MG 2.2/MA 1.4, MG 2.4/MA 1.5, MG 3.1/MA 2.3, MA 2.4)
- in Einzelfällen Großunternehmen (MG 3.1/MA 2.3, MA 2.4)
- in Einzelfällen Organisationen der bayerischen Wirtschaft (MG 2.4, MA 1.5).

Zu den Fördergegenständen des Themenfelds zählen Bauinvestitionen (Neubau und Ausbau), Ausrüstungsinvestitionen (z. B. Maschinen) sowie Personal- und Sachkosten.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Befragung für die Zuwendungsempfängergruppe der „Unternehmen“ dargestellt. Einleitend zeigt Abbildung 23 das Ausmaß, in dem die Zuwendungsempfänger in der Zuwendungsempfängergruppe „Unternehmen“ in ihren EFRE-Projekten insgesamt von den externen Schocks betroffen waren.
48 % der Befragten gaben an, dass die COVID-19-Pandemie einen sehr hohen oder hohen Einfluss auf die Umsetzung der jeweiligen Projekte hatte. 17 % nahmen einen mittleren Einfluss wahr. 31 % gaben an, dass die COVID-19-Pandemie einen geringen oder gar keinen Einfluss auf die Umsetzung der jeweiligen EFRE-Projekte hatte.

Bezüglich des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine und dessen Folgen gaben 32 % der befragten Zuwendungsempfänger an, dass dieser einen sehr hohen oder hohen Einfluss auf die Umsetzung ihrer Projekte hatte. 17 % bewerteten den Einfluss als mittel. Für knapp die Hälfte der Befragten (47 %) hatte dieses Ereignis hingegen keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die Umsetzung der jeweiligen EFRE-Projekte.

Abbildung 23: Betroffenheit durch externe Schocks in der Zuwendungsempfängergruppe „Unternehmen“
in Prozent



Frage: Frage: Wie schätzen Sie den Einfluss der folgenden externen Schocks [COVID-19-Pandemie und deren Folgen, russischer Angriffskrieg auf die Ukraine und dessen Folgen] auf die Umsetzung Ihres EFRE-Projekts ein?

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Onlineumfrage unter den Zuwendungsempfängern.

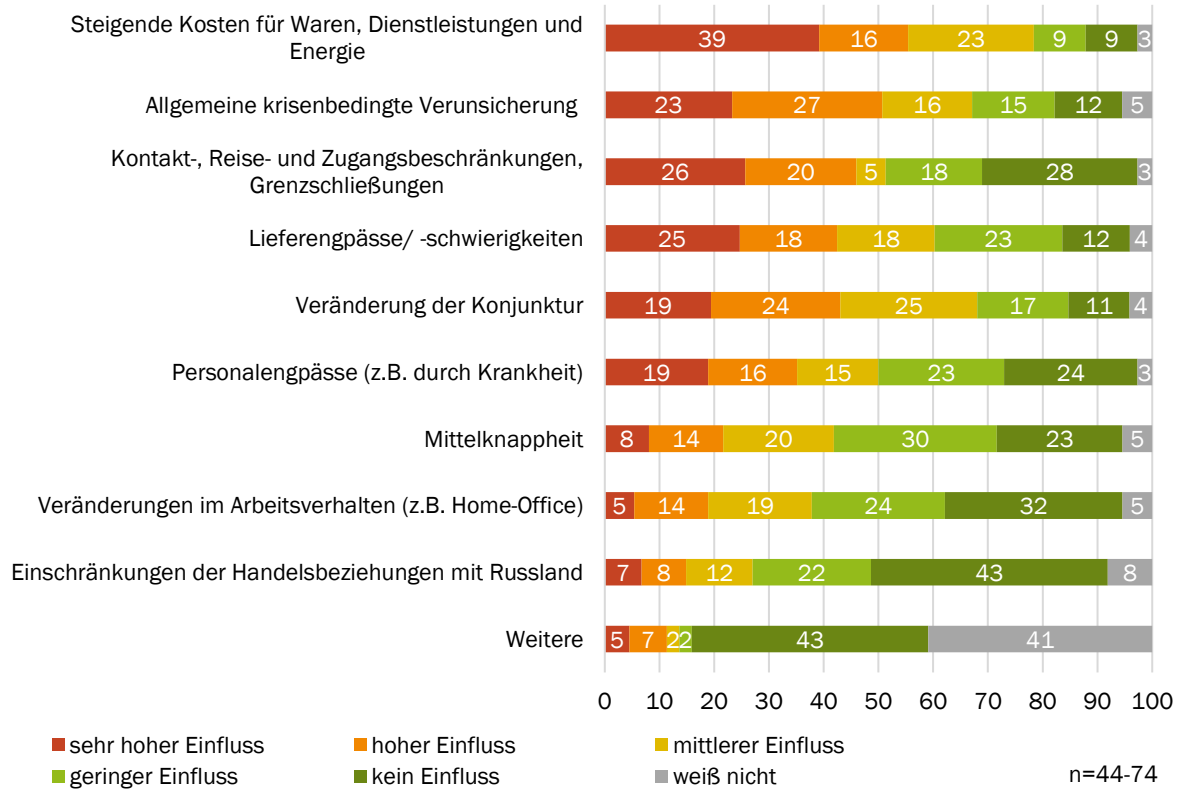
© Prognos AG 2025

Eine differenzierte Betrachtung der verschiedenen Unternehmensgrößenklassen ergibt, dass Kleinst- und Kleinunternehmen deutlich häufiger in hohem oder sehr hohem Maß durch die COVID-19-Pandemie beeinflusst wurden. Dagegen waren mittlere Unternehmen häufiger stark oder sehr stark von den Folgen des Kriegs in der Ukraine betroffen.

Abbildung 24 stellt für die verschiedenen Einflussfaktoren, die mit den externen Schocks einhergehen, den Grad der Betroffenheit dar. Die Sortierung richtet sich nach der Summe der Antwortmöglichkeiten „sehr hoher Einfluss“ und „hoher Einfluss“.

Abbildung 24: Einflussfaktoren der Zuwendungsempfängergruppe „Unternehmen“

in Prozent



Frage: Wie stark wurde Ihr Projekt von diesen Faktoren beeinflusst?

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Onlineumfrage unter den Zuwendungsempfängern. © Prognos AG 2025

Mehr als die Hälfte der befragten Unternehmen (55 %) gab an, von **steigenden Kosten für Waren, Dienstleistungen und Energie** in hohem oder sehr hohem Maße betroffen zu sein, weitere 23 % stellten einen mittleren Einfluss auf die Projektumsetzung fest. Von diesen 58 Unternehmen gaben etwa drei Viertel (76 %) an, dass sich die Materialkosten für das Projekt erhöht haben. 57 % der Unternehmen stellten zudem Kostensteigerungen für externe Dienstleistungen fest und 12 % konnten zum vorgesehenen Preis keinen Dienstleister für die Projektumsetzung finden. Außerdem war in 40 % der Fälle das Projekt unmittelbar von steigenden Energiepreisen betroffen, bei Projekten der einzelbetrieblichen Investitionsförderung

sogar in 63 %. Existenzgefährdend wirkte sich die Preisentwicklung laut Befragung für 19 % der 58 Unternehmen aus.

Die steigenden Kosten sind zum Teil auf **Lieferengpässe bzw. -schwierigkeiten** zurückzuführen, deren Einfluss von 43 % der befragten Zuwendungsempfänger als hoch oder sehr hoch bewertet wurde. Weitere 18 % schrieben Lieferengpässen bzw. -schwierigkeiten einen mittleren Einfluss zu. Von den 44 Unternehmen, die mindestens einen mittleren Einfluss von Lieferengpässen und -schwierigkeiten auf die Projektumsetzung feststellten, gaben 82 % an, dass benötigte Produkte verzögert geliefert wurden. In der MG 3.1 stimmten sogar alle Unternehmen mit mindestens mittlerer Betroffenheit dieser Aussage zu. Außerdem meldeten 61 % Kostensteigerungen für die Beschaffung der benötigten Produkte, unter den Empfängern der einzelbetrieblichen Investitionsförderung waren es sogar 88 %. Bei knapp jedem dritten der 44 Unternehmen (30 %) konnten benötigte Produkte nur in geringerer Menge, in 23 % der Fälle gar nicht geliefert werden. Daraus resultierend meldeten 27 %, dass der Bezug eines Produkts auf alternativem Weg den Preis erhöht hat.

Die verschlechterte **Konjunktur** beeinflusste laut Befragung 43 % der Unternehmen in hohem oder gar sehr hohem Maße. Für weitere 25 % hatten die konjunkturellen Veränderungen einen mittleren Einfluss. Etwas mehr als ein Drittel (35 %) dieser 49 Unternehmen stellte einen Nachfrageeinbruch nach den Produkten oder Dienstleistungen des Unternehmens fest. Folgerichtig gaben 37 % an, dass sie die strategische Ausrichtung des Unternehmens an die veränderte Konjunktur anpassten. 39 % der 49 Unternehmen reagierten konjunkturbedingt mit zurückhaltenden Investitionen. Vor diesem Hintergrund war für knapp 31 % der Unternehmen der Nutzen des EFRE-Projekts schwer einzuschätzen.

Die genannten Faktoren trugen zur **allgemeinen krisenbedingten Verunsicherung** bei, deren Einfluss auf die Projektumsetzung von 53 % der befragten Unternehmen als hoch oder sehr hoch bewertet wurde. Weitere 16 % maßen der allgemeinen krisenbedingten Verunsicherung einen mittleren Einfluss bei. Knapp die Hälfte dieser 49 Unternehmen (45 %) konnte den Nutzen des EFRE-Projekts angesichts der unsicheren Rahmenbedingungen schwer einschätzen. Allerdings wurde nur in 12 % der Fälle die Durchführbarkeit des Projekts infrage gestellt. Ebenso meldeten nur 12 %, dass es unsicher war, ob die für das Projekt nötige Finanzierung aufgebracht werden konnte. Für etwa ein Drittel (33 %) war die Zukunft des Unternehmens angesichts der unsicheren Rahmenbedingungen schwer einzuschätzen. Unter den Unternehmen in MG 2.2 lag die Zustimmungsrate hierzu gar bei 62 %, in MG 2.4 dagegen nur bei 15 %. 29 % der Unternehmen gaben an, dass sich die Prioritätensetzung im Unternehmen verschoben hat und die unmittelbare Krisenbewältigung Vorrang vor dem EFRE-Projekt hatte. Auffällig ist, dass ausschließlich Zuwendungsempfänger der MG 2.4 dieser Aussage zustimmten.

Darüber hinaus hatten **Kontakt-, Reise- und Zugangsbeschränkungen sowie Grenzschließungen** für 46 % der Unternehmen einen hohen oder sehr hohen Einfluss, weitere 5 % waren mittelstark betroffen. Für etwa die Hälfte dieser 38 Unternehmen bedeutete dies, dass Vor-Ort-Termine, die das Projekt begleitet haben, nicht möglich waren (53 %) oder, dass geplante Veranstaltungen im Rahmen des Projektes wie z. B. Messen oder Networking-Events nicht durchgeführt werden konnten (50 %). Außerdem gaben 40 % an, dass geplante Projektaktivitäten im Ausland zeitweise nicht ausgeführt werden konnten, Unternehmen der MG 2.4 erwartungsgemäß häufiger (60 %). Etwa ein Drittel der Unternehmen (34 %) konnte eigene Projektaktivitäten aufgrund der Beschränkungen nicht ausführen, in 29 % der Fälle konnten Projektaktivitäten bzw. Dienstleitungen Dritter wie etwa Handwerksleistungen nicht durchgeführt werden. Die Beschränkungen führten bei 24 % der Unternehmen zur Schließung der Betriebsstätte während der Projektlaufzeit, Einrichtungen von Dritten bzw. Dienstleistern mussten gar in 29 % der Fälle zeitweise geschlossen werden. Seltener äußerten sich die Beschränkungen

darin, dass Grenzgänger des eigenen Unternehmens (21 %) oder Mitarbeitende von Dienstleistern aus Nachbarländern (13 %) an der Einreise gehindert wurden.

Von den befragten Unternehmen gaben außerdem 35 % an, dass **Personalengpässe** einen hohen oder sehr hohen Einfluss auf die Umsetzung des EFRE-Projekts hatten. Weitere 15 % meldeten einen mittleren Einfluss zurück. In mehr als vier Fünftel dieser Unternehmen (84 %) waren erhöhte Krankenstände im eigenen Unternehmen die Ursache, knapp zwei Drittel (62 %) bestätigen erhöhte Krankenstände bei Projektpartnern oder Auftragnehmern. In einem Drittel der Fälle (32 %) waren auch Dritte (z.B. Verwaltungen, Prüfbehörden oder Beratungsstellen) von hohen Krankenständen betroffen. Seltener entstanden Personalengpässe durch Versetzung von Personal zur unmittelbaren Krisenbewältigung (11 %) oder vermehrte Kündigungen (8 %).

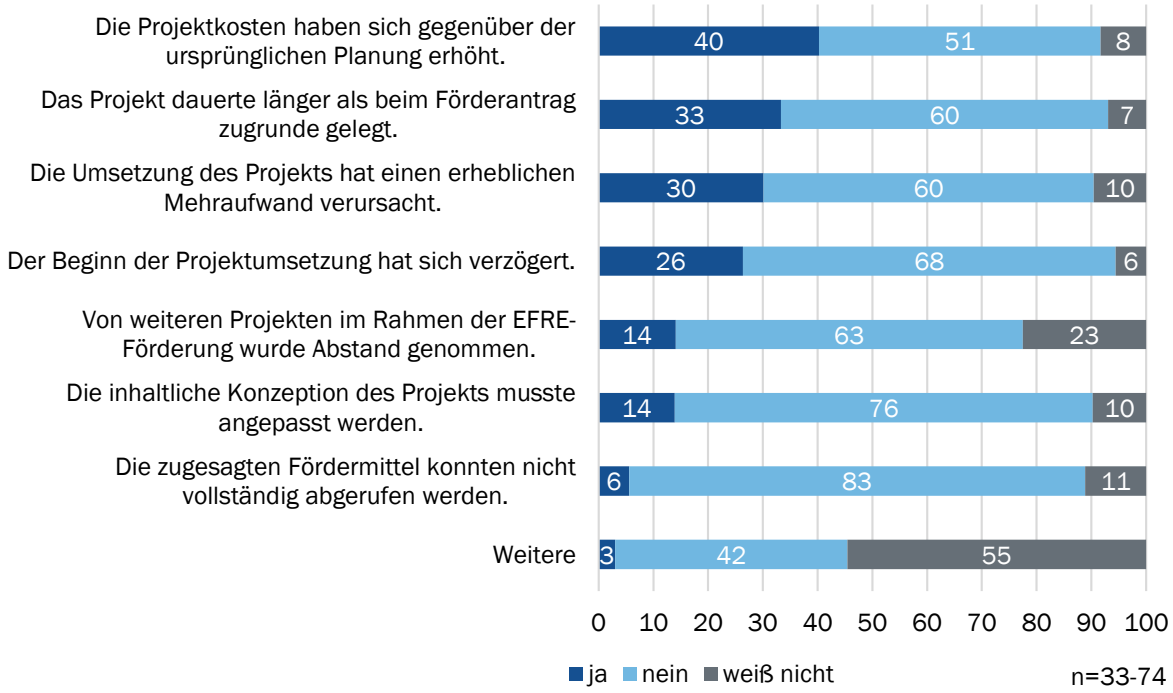
Im Vergleich nahmen weniger Befragte einen hohen oder sehr hohen Einfluss von Mittelknappheit (22 %) und Veränderungen im Arbeitsverhalten (19 %) wahr. Die Einschränkungen der Handelsbeziehungen mit Russland hatten nur für 15 % der Befragten einen hohen oder sehr hohen Einfluss.

Die Befragung wurde in der Zuwendungsempfängergruppe „Unternehmen“ um zwei Expertengespräche mit Fachreferaten ergänzt, welche zum einen die MG 2.2 bzw. MA 1.4 zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie die MG 3.1 bzw. MA 2.3 zur Energieeinsparung in Unternehmen und zum anderen die MG 2.4 bzw. MA 1.5 zur Internationalisierung von KMU inhaltlich verantworten und betreuen. In den Gesprächen wurden die Befragungsergebnisse und die Einschätzung zu den Faktoren validiert.

Laut Einschätzung der Fachreferate hatten sowohl die COVID-19-Pandemie als auch der russische Angriffskrieg auf die Ukraine deutliche Auswirkungen bei den Unternehmen. So war insbesondere in investiven Projekten der Einfluss von Lieferengpässen und gestiegenen Energiepreisen zu spüren. Zudem hoben die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner die zunehmende Unsicherheit bei vielen Unternehmen in den letzten Jahren hervor, welche sich negativ auf das Investitionsverhalten der Unternehmen auswirkte. Projekte zur Markterschließung waren zum einen von Kontakt- und Reisebeschränkungen betroffen, wodurch Messebesuche und Reisen gestrichen werden mussten. Zum anderen sank das Interesse am vormals beliebten Zielmarkt Russland, u. a. durch Sanktionen der EU.

Abbildung 25: Auswirkungen der externen Schocks in der Zuwendungsempfängergruppe „Unternehmen“

in Prozent



Frage: Welche Auswirkungen hatten die COVID-19-Pandemie und der Ukraine-Krieg insgesamt auf die Umsetzung Ihres Projekts? Treffen die folgenden Aussagen auf Ihr Projekt zu?

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Onlineumfrage unter den Zuwendungsempfängern.

© Prognos AG 2025

Die oben genannten Faktoren der externen Schocks hatten vielfältige Auswirkungen auf die Umsetzung von EFRE-Projekten durch Unternehmen (Abbildung 25). Am häufigsten erhöhten sich die Projektkosten gegenüber der ursprünglichen Planung (40 %). 14% schätzten das Ausmaß dieser Auswirkung auf die Projektumsetzung als sehr hoch, 38% als hoch ein. Bei etwa einem Drittel der Befragten (33 %) verlängerte sich die Laufzeit der Projekte, was 25 % als sehr gravierend für die Projektumsetzung und 38 % als gravierend bewerteten. Teilweise starteten Projekte auch später als geplant (26 %), was für 26 % der Befragten von sehr hohem Ausmaß für die Projektumsetzung war. Fast jedes dritte Unternehmen gibt an, dass die Umsetzung des Projekts einen erheblichen Mehraufwand verursacht hat (30 %). Das Ausmaß auf die Projektumsetzung schätzten 23 % als sehr hoch und 32 % als hoch ein. 14 % der Unternehmen mussten die inhaltliche Konzeption des Projekts anpassen, in 6 % der Fälle gaben die Betroffenen an, dass die zugesagten Fördermittel nicht vollständig abgerufen werden konnten. Darüber hinaus gaben 14 % der befragten Unternehmen an, von weiteren Projekten im Rahmen der EFRE-Förderung Abstand zu nehmen.

4.2.3 Zuwendungsempfängergruppe „Öffentlicher Sektor“

Abbildung 26: Maßnahmengruppen und -arten der Zuwendungsempfängergruppe „Öffentlicher Sektor“

Quelle: Eigene Darstellung.

© Prognos AG 2025

Die obige Grafik zeigt, welche Maßnahmen der Zuwendungsempfängergruppe „Öffentlicher Sektor“ im Rahmen der Evaluation zugeordnet wurden. Der Begriff „Öffentlicher Sektor“ wurde dabei weit definiert, um Akteure mit vergleichbaren Strukturen und Herausforderungen zu bündeln.

Das EFRE-IWB-Programm 2014–2020 und das EFRE-IBW-Programm 2021–2027 überschneiden sich in der Zuwendungsempfängergruppe des öffentlichen Sektors hinsichtlich der Maßnahmengruppen bzw. Maßnahmenarten in weiten Teilen, aber nicht vollständig. Die Maßnahmengruppen MG 5.1 und MA 5.2 in der Förderperiode 2014–2020 haben keine Entsprechungen in der neuen Förderperiode. Sie hatten die Förderung bestimmter **Kultureinrichtungen** zum Inhalt. In der anderen Richtung stehen der Maßnahmenart 2.6 und der Komponente „Hinweiskarte zu Geogefahren" der Maßnahmenart 2.5 in der Förderperiode 2021–2027 kein Äquivalent aus der früheren Förderperiode gegenüber. Inhalt dieser Förderung waren der Katastrophenschutz im Bereich gravitativer Massenbewegungen bzw. Geogefahren.

Überlappend wurden und werden in beiden Förderperioden folgende Maßnahmen gefördert:

- **Überbetriebliche Einrichtungen zur Aus- und Weiterbildung von Personal für KMU** mit Fokus auf den Zukunftsbereichen der bayrischen Wirtschaft (MG 2.3, MA 1.3),
- Projekte zur **Steigerung der Energieeffizienz im öffentlichen Sektor** (MG 3.2, MA 2.1, MA 2.2),
- **Verbesserung der grünen Infrastruktur**, was sowohl Grün- und Erholungsanlagen für die Nutzung durch den Menschen als auch Naturräume umschließt (MG 3.3, MG 5.4, MA 2.7),
- Projekte des **Hochwasserschutzes** zum Schutz von Siedlungsgebieten und Infrastruktur (MG 4.1, MA 2.5 (Komponente „Hochwasserschutz")) sowie
- **Revitalisierung und Sanierung von ungenutzten Flächen und Gebäuden**, um sie wieder nutzbar zu machen (MG 5.3, MA 2.8).

Die Zuwendungsempfänger im Bereich des öffentlichen Sektors waren und sind:

- Organisationen der bayrischen Wirtschaft (MG 2.3, MA 1.3)
- Kommunen bzw. deren Zusammenschlüsse (MG 3.2 Komponente „Kommunale Energieeffizienz", MG 3.3, MG 5.1, MG 5.2, MG 5.3, MG 5.4, MA 2.2, MA 2.7, MA 2.8)
- Freistaat Bayern (MG 4.1, MA 2.5)
- Staatliche Bauämter (MA 2.6) teilweise in Vertretung des jeweiligen Nutzerressorts (MG 3.2 Komponente „Energetische Sanierung staatlicher Gebäude", MA 2.1)
- Verbände, Vereine, Stiftungen und Organisationen, die sich satzungsgemäß dem Naturschutz und der Landschaftspflege widmen (MG 3.3, MA 2.7 Komponente „Förderung der Biodiversität")
- Vereine (MG 5.1)

Fördergegenstände in dem Bereich sind Bauinvestitionen (Neubau- und Ausbau, Sanierung), Modernisierungs- und Ausstattungsinvestitionen (z. B. Ausrüstung, Anlagen), Flächenerwerb, die Erstellung von Gutachten und Strategien, Beratungstätigkeiten, Managementaufgaben, Öffentlichkeitsarbeit und Personal- und Sachkosten.

Im Zuge der Online-Umfrage zu den Effekten externer Schocks wurden Förderempfänger hinsichtlich des dargestellten Spektrums an Förderthemen und Zielgruppen befragt. Nachfolgend werden die empirischen Ergebnisse beschrieben und eingeordnet.

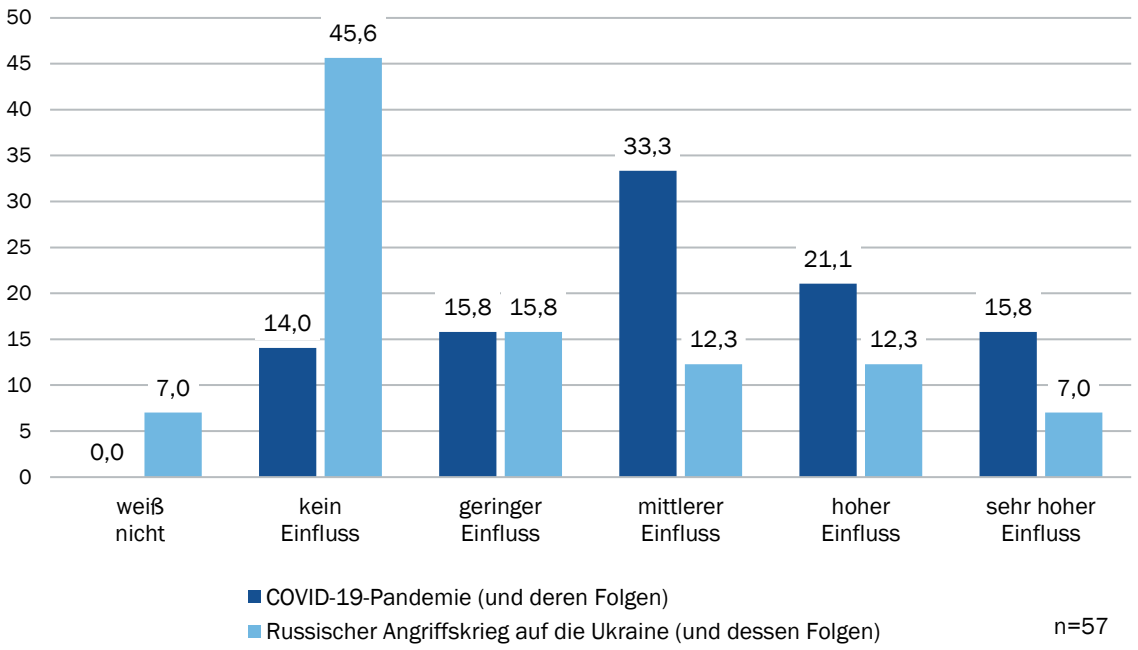
In Bezug auf den Einfluss der externen Schocks auf die Projektumsetzung gaben 37 % der Befragten an, dass die COVID-19-Pandemie einen sehr großen oder großen Einfluss auf ihre Projektumsetzung hatte. Ein mittlerer Einfluss wurde von 33 % wahrgenommen. 30 % der befragten Förderempfänger berichteten, dass die COVID-19-Pandemie nur einen geringen oder keinen Einfluss auf die Umsetzung ihrer EFRE-Projekte hatte.

Hinsichtlich der Auswirkungen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine gaben 19 % der Befragten an, dass dieser einen sehr großen oder großen Einfluss auf ihre Projektumsetzung hatte. 12 % stuften den Einfluss als mittel ein. Mehr als die Hälfte der befragten

Zuwendungsempfänger (61 %) gab jedoch an, dass dieses Ereignis keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die Umsetzung ihrer EFRE-Projekte hatte.

Abbildung 27: Betroffenheit durch externe Schocks in der Zuwendungsempfängergruppe „Öffentlicher Sektor“

in Prozent



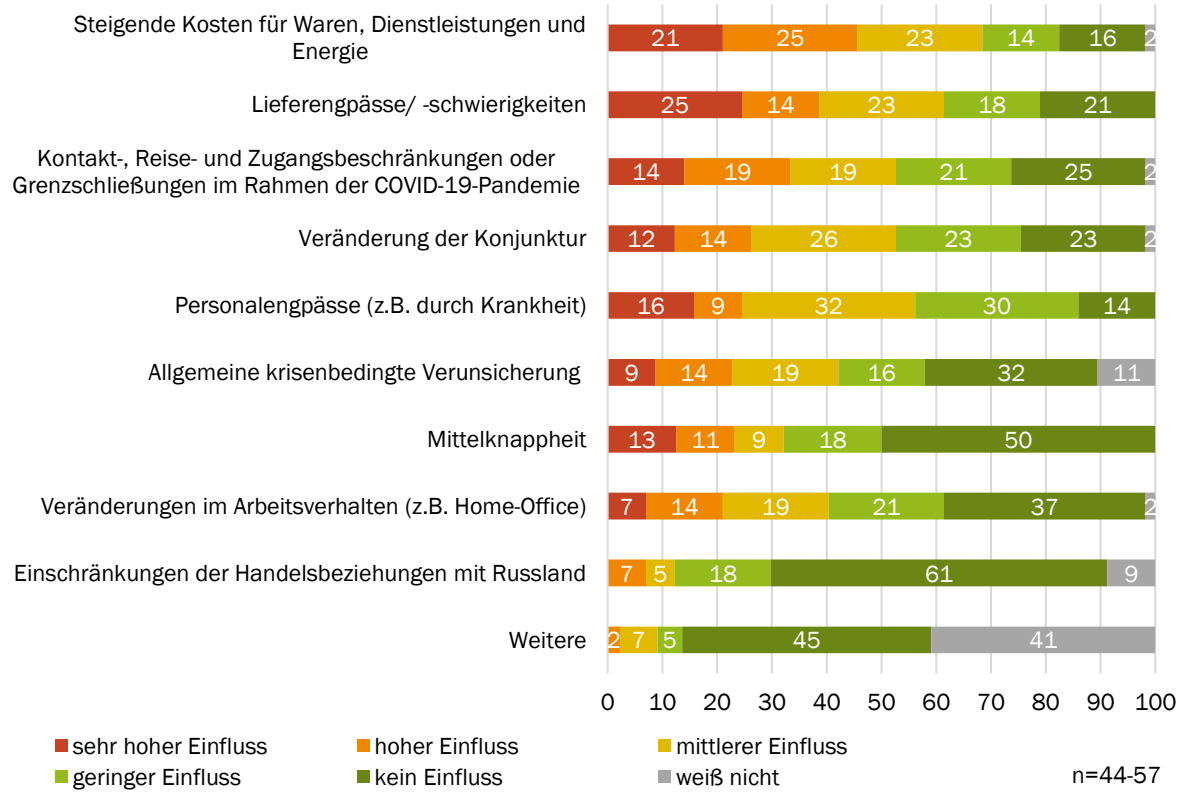
Frage: Frage: Wie schätzen Sie den Einfluss der folgenden externen Schocks [COVID-19-Pandemie und deren Folgen, russischer Angriffskrieg auf die Ukraine und dessen Folgen] auf die Umsetzung Ihres EFRE-Projekts ein?

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Onlineumfrage unter den Zuwendungsempfängern. © Prognos AG 2025

In Abbildung 28 wird der Grad der Betroffenheit für die verschiedenen Faktoren spezifiziert, sortiert nach der Summe der Befragten, die „sehr hoher Einfluss“ und „hoher Einfluss“ auswählten.

Abbildung 28: Einflussfaktoren der Zuwendungsempfängergruppe „Öffentlicher Sektor“

in Prozent



Frage: Wie stark wurde Ihr Projekt von diesen Faktoren beeinflusst?

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Onlineumfrage unter den Zuwendungsempfängern. © Prognos AG 2025

Nur zwei der Befragten schrieben einem ungenannten Faktor einen hohen und keiner der Befragten einen sehr hohen Einfluss zu. Daraus lässt sich schließen, dass die vorausgewählten Antwortmöglichkeiten die Erfahrungen der Befragten recht vollständig abbilden. Allen gebotenen Faktoren wurden von mindestens einigen Befragten ein zumindest hoher Einfluss zugeschrieben. Folgend werden die die einzelnen Einflussfaktoren näher beschrieben, wobei Wissen aus Interviews mit den maßnahmenverantwortlichen Fachreferaten sowie Textantworten der Befragung mit einfließt.

Etwas weniger als die Hälfte der befragten Zuwendungsempfänger (46 %) schrieb **steigenden Kosten für Waren, Dienstleistungen und Energie** einen hohen oder sehr hohen Einfluss auf ihr Projekt zu. Weitere 23 % attestierten einen mittleren Einfluss. Von den 39 Befragten, die mindestens einen mittleren Einfluss angaben, war eine überwältigende Mehrheit (92 %) von sich erhöhenden Materialkosten für Projekte betroffen 59 % der Teilnehmenden verzeichneten zudem eine Kostensteigerung bei externen Dienstleistungen. In mindestens einem Fall konnte ein Projekt aufgrund der Preissteigerungen nicht mehr umgesetzt werden. Steigende Energiepreise wiederum betrafen 44 % der Projekte unmittelbar. 21 % der Befragten konnten keine Dienstleister für die Projektumsetzung zum vorgesehenen Preis finden. Eine Minderheit von 8 % sah durch die Preisentwicklung den Bestand ihrer Einrichtung im Allgemeinen gefährdet.

39 % der befragten Zuwendungsempfänger antworteten, dass **Lieferengpässen und -schwierigkeiten** sie im hohen oder sehr hohen Maße beeinflusst haben, 23 % stellten einen mittleren Einfluss fest. Von den 35 Befragten, die mindestens einen mittleren Einfluss angaben, konstatierte eine große Mehrheit von 89 %, dass Produkte verzögert geliefert worden seien. Nicht sehr viel weniger, nämlich 71 %, gaben an, dass die Kosten für die Beschaffung der benötigten Produkte gestiegen seien. Ungefähr ein Viertel (26 %) der Befragten war davon betroffen, dass benötigte Produkte nur in geringeren Mengen geliefert konnten. Etwas weniger (23 %) gaben sogar an, dass benötigte Produkte überhaupt nicht geliefert werden konnten. 20 % bejahten, dass der Bezug des Produkts auf alternativem Weg den Preis des Produkts erhöht habe.

Ein Drittel (33 %) der befragten Zuwendungsempfänger sahen sich von **Kontakt-, Reise und Zugangsbeschränkungen** in einem hohen oder sehr hohen Maße betroffen. Weitere 19 % gaben einen mittleren Einfluss an. Von den 30 Befragten, die mindestens einen mittleren Einfluss angaben, waren nach eigenen Angaben deutlich über die Hälfte (60 %) davon betroffen, dass projektbegleitende Vor-Ort-Termine nicht möglich gewesen seien. Allerdings wurden Vor-Ort-Termine vielfach durch virtuelle Treffen ersetzt, sodass es nicht zwangsläufig zu Verzögerungen kommen musste. 57 % der Befragten gaben an, dass Projektaktivitäten/Dienstleistungen von Dritten (z. B. Handwerksleistungen, Bau) nicht durchgeführt hätten werden können. Dies führte ihnen zufolge zu Verzögerungen von Bauvorhaben. Etwas weniger als die Hälfte der Befragten (43 %) gab an, dass geplante Veranstaltungen im Rahmen des Projekts (z. B. Messen, Networking-Events, Informationsveranstaltungen etc.) nicht durchgeführt hätten werden können. Mehr als ein Drittel (37 %) der Befragten konnte Projektaktivitäten in der Verantwortung der eigenen Einrichtung nicht ausführen. Etwas weniger als ein Viertel (23 %) gab an, dass die eigene Einrichtung während der Projektlaufzeit zeitweise geschlossen gewesen sei. Ein Fünftel (20 %) gab an, dass dasselbe für Einrichtungen von Dritten bzw. von Dienstleistern (z. B Forschungseinrichtungen, Labore) gegelten habe. Ebenfalls ein Fünftel (20 %) der Befragten war davon betroffen, dass Mitarbeitende von Dienstleistern (z. B. Handwerksleistungen, Bau) zeitweise nicht aus Nachbarländern einreisen konnten. 10 % meinten, dass analog Grenzgängern der eigenen Einrichtungen zeitweise die Einreise nicht möglich gewesen sei. Ein kleiner Teil der Befragten (7 %) konnte geplante Projektaktivitäten im Ausland zeitweise nicht ausführen. Ein Maßnahmenbereich, in dem sich Hygieneschutzmaßnahmen besonders verheerend auswirkten, war die Förderung von Landesgartenschauen im Rahmen der MG 2.4. Wegen der hohen Vorlaufzeit kann diese Art von Projekt nicht auf spontan eintretende Schocks reagieren. Die für 2020 geplante Landesgartenschau in Lindau musste, obwohl beinahe vollständig vorbereitet, wegen der einsetzenden Kontaktbeschränkungen entfallen. 2021 wurde sie dann, zusätzlich zur Landesgartenschau in Ingolstadt, nachgeholt. Wegen weiterhin bestehender Unsicherheiten hinsichtlich des weiteren Pandemieverlaufs wurde 2022 keine Landesgartenschau ausgerichtet.

28 % der befragten Zuwendungsempfänger schrieben der **Veränderung der Konjunktur** einen großen oder sehr großen Einfluss zu. Ein weiteres Viertel (26 %) stellten einen mittleren Einfluss fest. Von den 30 Befragten, die mindesten einen mittleren Einfluss angaben, waren gut ein Viertel (27 %) von zurückhaltenderen Investitionen durch die eigene Einrichtung betroffen. Mindestens ein Projekt wurde aufgrund mangelnder Investitionen eingestellt. Etwas weniger als ein Viertel (23 %) gaben an, dass der Nutzen des Projektes angesichts der sich veränderten Konjunktur schwer einzuschätzen gewesen sei. Teilweise wurden Projekte deshalb auf den Prüfstand gestellt. 17 % der befragten Einrichtungen passten ihre strategische Ausrichtung an die veränderte Konjunktur an. Lediglich ein Zehntel (10 %) gab an, dass die Nachfrage nach den Produkten oder Dienstleistungen der Einrichtung weggebrochen sei.

Ein Viertel (25 %) der befragten Einrichtungen gab an, von **Personalengpässen** in hohem oder sehr hohem Maße beeinflusst worden zu sein. Ein zusätzliches Drittel (32 %) attestierte dem Faktor einen mittleren Einfluss. Von den 32 Befragten, die mindesten einen mittleren Einfluss

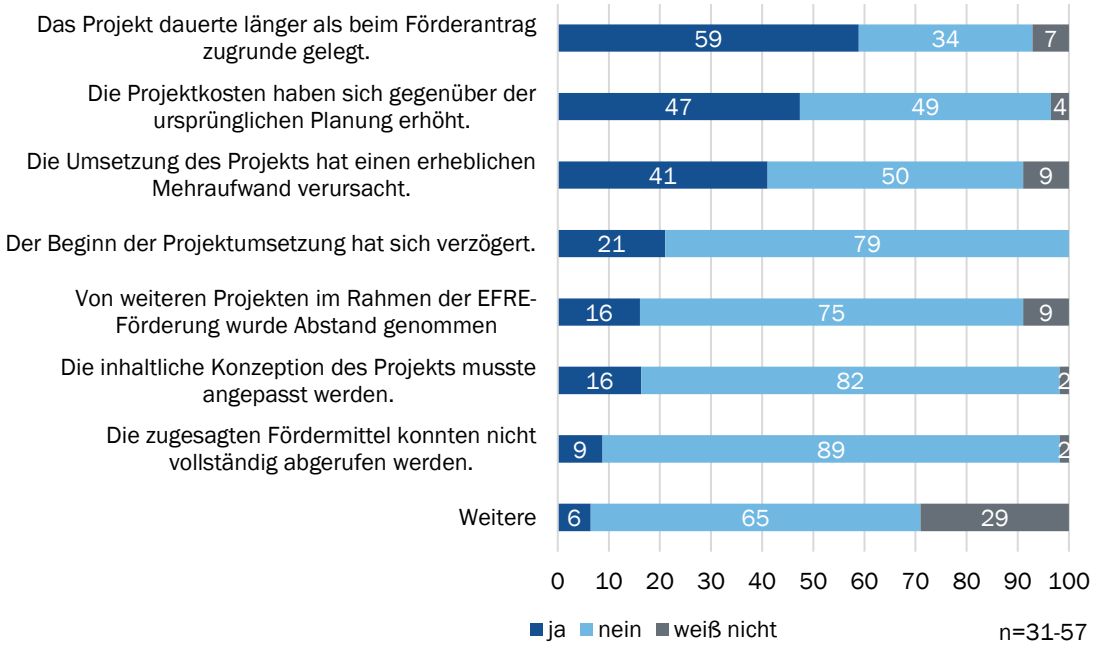
angaben, war eine große Mehrheit (88 %) von erhöhten Krankenständen bei Projektpartnern und Auftragnehmern betroffen, was teilweise in Verzögerungen z. B. im Bauablauf resultierte. Knapp zwei Drittel (63 %) gaben an, dass auch die eigene Einrichtung erhöhte Krankenstände zu verzeichnen gehabt hätte. Dies interagiert mit dem Fakt, dass an einigen Stellen die Personalsituation im öffentlichen Sektor auch unabhängig von den externen Schocks angespannt ist. Der demographische Wandel und Fachkräftemangel führen mancherorts zu Unterbesetzung, die dann durch Krankheitsfälle noch verschlimmert wird. Die Hälfte (50 %) der Befragten war zudem von hohen Krankenständen bei Dritten (z. B. Verwaltungen, Prüfbehörden, Beratungsstellen) betroffen. Eine kleine Minderheit (3 %) gab an, dass Personal versetzt worden sei, um Aufgaben der unmittelbaren Krisenbewältigung zu bearbeiten. Ebenso viele Befragte waren nach eigenen Angaben davon betroffen, dass Mitarbeitende im eigenen Unternehmen vermehrt gekündet hätten.

Andere Faktoren wurden von den Befragten als weniger einflussreich wahrgenommen. Einen sehr hohen oder hohen Einfluss schrieben nur kleine Minderheiten der **allgemeinen krisenbedingten Verunsicherung** (23 %), der **Mittelknappheit** (24 %) und den **Veränderungen im Arbeitsverhalten** (21 %) zu. Letztere waren nicht in jedem Fall negativ. Auf die pandemiebedingten Beschränkungen konnte man sich in den meisten Fällen schnell einstellen. Insbesondere wurden mehr Abstimmungsprozesse in Form von Videokonferenzen in den virtuellen Raum verlagert. Diese Entwicklung hat sich zu einem beträchtlichen Teil als dauerhaft erwiesen und der (Kommunikations-)Digitalisierung einen Schub verliehen. Den **Einschränkungen der Handelsbeziehungen mit Russland** wurde nur von 7 % ein hoher und von niemandem ein sehr hoher Einfluss attestiert.

Zusätzlich wurden in der Zuwendungsempfängergruppe „Öffentlicher Sektor“ zwei Expertengespräche mit Fachreferaten geführt, die die MG 4.1 bzw. MA 2.5 zum Hochwasserschutz und die MG 3.2 MA 2.2 zur Energieeffizienz in kommunalen Infrastrukturen verwalteten und betreuten. Die Gespräche dienten u. a. dazu, die Ergebnisse der Befragung zu validieren und anzureichern. Einigkeit bestand darin, dass die Verlegung von Kommunikation in den digitalen Raum gut gelang und nachhaltig positive Wirkungen auf Arbeitsprozesse hatte. Ebenfalls bestätigten die Interviews, dass der öffentliche Sektor indirekter von den externen Schocks betroffen war als der private. Staatliche Akteure, die nur einen Teil ihrer Aktivitäten über den EFRE fördern, können flexibler agieren und unterliegen, zumindest in wohlhabenden Bundesländern, einem geringeren Druck bezüglich der Kofinanzierung der Ausgaben. Im Bereich des Hochwasserschutzes konnten EFRE-Projekte angesichts veränderter Rahmenbedingungen geschickt ausgewählt oder in mehrere Teilprojekte aufgesplittet werden, sodass Verzögerungen in der Durchführung und steigende Kosten sich in viel geringerem Maße auswirkten, als dies beispielsweise in kommunalen Infrastrukturvorhaben der Fall gewesen wäre.

Abbildung 29: Auswirkungen der externen Schocks im Themenbereich „Öffentlicher Sektor“

in Prozent



Frage: Welche Auswirkungen hatten die COVID-19-Pandemie und der Ukraine-Krieg insgesamt auf die Umsetzung Ihres Projekts? Treffen die folgenden Aussagen auf Ihr Projekt zu?

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Onlineumfrage unter den Zuwendungsempfängern. © Prognos AG 2025

Die externen Schocks beeinflussten Projekte im Themenbereich „Öffentlicher Sektor“ vor allem hinsichtlich Projektdauer, -kosten und -aufwand. 59 % der Befragten stellten Verzögerungen der Projekte gegenüber der beim Förderantrag zugrunde gelegten Zeitdauer fest. Knapp zwei Drittel (64 %) von diesen bezeichneten den Effekt der Verzögerung als hoch oder sehr hoch, was auch auf eine qualitativ starke Betroffenheit hindeutet. Knapp die Hälfte (47 %) der Befragten sah sich höheren Projektkosten als ursprünglich geplant gegenüber. 70 % von diesen wiederum maßen den höheren Projektkosten einen hohen oder sehr hohen Einfluss bei. 41 % konstatierten erheblichen Mehraufwand bei der Umsetzung der Projekte. Von diesen wiederum gaben 65 % an, dass der Mehraufwand einen hohen oder sehr hohen Effekt gehabt hätte. Es zeichnet sich ab, dass Befragte, die sich von einer Auswirkung betroffen sahen, dieser zum überwiegenden Teil einen hohen oder sehr hohen Effekt zuschrieben, wobei im vorliegenden Fall die Verteuerung gegenüber den anderen Auswirkungen hervorsticht.

Im Vergleich zu den drei bereits erwähnten Einflüssen gaben deutlich weniger Befragte (21 %) an, dass sich die Projektumsetzung durch die externen Schocks verzögert habe. 16 % meinten, dass von weiteren Projekten im Rahmen der EFRE-Förderung Abstand genommen worden sei. Ebenso viele (16 %) mussten die Konzeption ihres Projekts anpassen. Weniger als ein Zehntel (9 %) schließlich konnte Fördermittel nicht vollständig abrufen. Weitere Auswirkungen wurden nur von 6 % der Befragten gesehen, sodass davon ausgegangen werden kann, dass die abgefragten Auswirkungen die Erlebniswelt der betroffenen Förderempfänger im Themenbereich „Öffentlicher Sektor“ akkurat abbilden.

4.2.4 Zwischenfazit

Relevanz der Faktoren

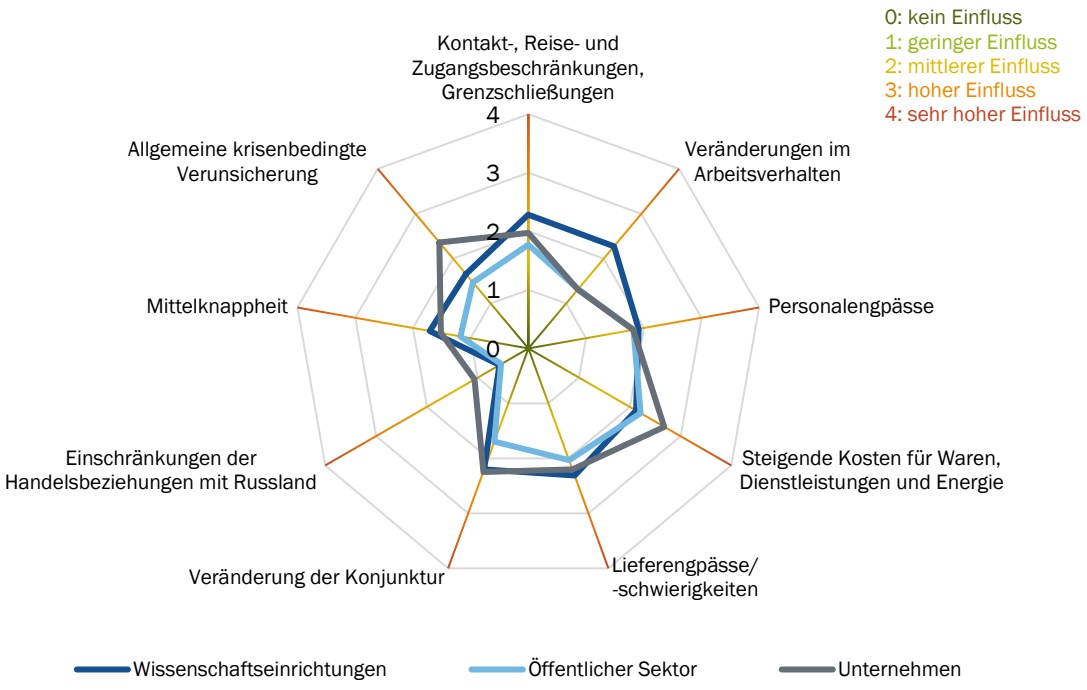
Bezüglich der vorab identifizierten Faktoren zeigen die Ergebnisse der Online-Befragung über die verschiedenen Typen von Zuwendungsempfängern hinweg, dass das Spektrum der vorab entwickelten Faktoren die Krisenerfahrungen der Zuwendungsempfänger erfasst und weitestgehend abgedeckt hat. Grundsätzliche Ergänzungen der Faktoren wurden in der Online-Befragung nicht vorgenommen und auch in den Experteninterviews nicht eingebracht. Die Faktoren werden damit als valide eingeschätzt.

4.3 Betroffenheit der Zuwendungsempfänger

Im Vergleich des Betroffenheitsgrades von den verschiedenen Faktoren zeigt sich zunächst ein leichtes Betroffenheitsgefälle zwischen den drei Typen von Zuwendungsempfängern: Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen schätzten den Einfluss der Faktoren auf ihr Projektgeschehen durchschnittlich etwas höher ein als der öffentliche Sektor.

Insgesamt weisen die Typen von Zuwendungsempfängern im Mittel zudem recht vergleichbare Betroffenheitsprofile auf, wie die grundsätzlich ähnlichen Linienverläufe in Abbildung 30 zeigen. Zugleich fallen für einzelne Faktoren und Typen von Zuwendungsempfängern in der Gegenüberstellung Spitzen und Dellen ins Auge.

Abbildung 30: Vergleich der Faktoren nach Gruppen von Zuwendungsempfängern
nach Grad der Betroffenheit



Frage: Wie stark wurde Ihr Projekt von diesen Faktoren beeinflusst?

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Onlineumfrage unter den Zuwendungsempfängern. © Prognos AG 2025

Übereinstimmungen und Abweichungen zwischen den Faktoren werden im Folgenden kurz skizziert. Die jeweiligen Faktoren werden dazu hier – und in Folgekapiteln – in Gruppen zusammengefasst.

Der Faktorenkomplex der **Beeinflussung von Arbeitsabläufen und -prozessen infolge der COVID-19-Pandemie** umfasst

- Kontakt-, Reise, und Zugangsbeschränkungen infolge und Grenzschließungen im Rahmen der Pandemiebekämpfung,
- Veränderungen im Arbeitsalltag, beispielsweise die Wahl des Arbeitsorts und Veränderungen der Meeting- und Kommunikationskultur in Hochphasen sowie
- Personalengpässe, ausgelöst beispielsweise durch hohe Krankenstände oder Betreuungspflichten.

Zuwendungsempfänger aus der Gruppe der Unternehmen und des öffentlichen Sektors bewerteten den Einfluss dieser Faktoren als ähnlich hoch. Wissenschaftseinrichtungen waren vergleichsweise stärker von diesen Faktoren betroffen.

Der Faktorenkomplex der **gesamtwirtschaftlichen Veränderungen** wird von beiden externen Schocks beeinflusst. Wie die Zeitreihen zu sozioökonomischen Kennziffern in Kapitel 3 zeigen, erfolgte bei vielen Wirtschaftsindikatoren zunächst ein merklicher Einschnitt durch die Pandemie, teilweise gefolgt von einer Erholungsphase, bevor sich mit dem Beginn des Kriegs in der Ukraine erneute Verschlechterungen oder die Verfestigung des negativen Trends einstellte. Bei den Faktoren, die dem wirtschaftlichen Faktorenkomplex zugeordnet werden, handelt es sich um:

- Lieferengpässe und Lieferschwierigkeiten mit einer Hochphase während der COVID-19-Pandemie;
- Steigende Kosten für Waren, Dienstleistungen und Energie und die Verschlechterung der Konjunktur als kontinuierlich krisenbedingte Einflussfaktoren sowie
- Einschränkung der Handelsbeziehungen mit Russland in unmittelbarer Folge der Sanktionspakete.

Im Vergleich der Faktorenkomplexe zeigt sich im Bereich der gesamtwirtschaftlichen Einflussfaktoren über alle Zuwendungsempfänger hinweg ein mittlerer bis hoher Grad der Betroffenheit. Unternehmen erweisen sich als die am stärksten betroffene Gruppe, gefolgt von den Wissenschaftseinrichtungen und mit etwas Abstand dem öffentlichen Sektor. Schwierigkeiten beim Bezug von Waren wegen unterbrochener oder stockender Lieferketten waren für alle drei Typen von Zuwendungsempfängern ein Faktor mit mittlerem bis hohem Einfluss. Auf Preissteigerungen und die Konjunkturentwicklung reagierten vor allem Unternehmen sensibel, wobei die Befragungsergebnisse auch bei Wissenschaftseinrichtungen einen ähnlich hohen Einfluss zeigen. Einschränkungen der Handelsbeziehungen mit Russland waren für Wissenschaftseinrichtungen und Akteure des öffentlichen Sektors ein vergleichsweise unbedeutender Einflussfaktor. Für die Gruppe der Unternehmen lag er etwas höher.

Beide externen Schocks wirkten sich zudem auf die **Haltungen und Handlungsspielräume** der Zuwendungsempfänger aus, wobei diese auch von den Faktorenkomplexen der veränderten Arbeitsprozesse und der gesamtwirtschaftlichen Lage bedingt werden. Im Rahmen der Evaluierung werden hierzu zwei Faktoren zugeordnet:

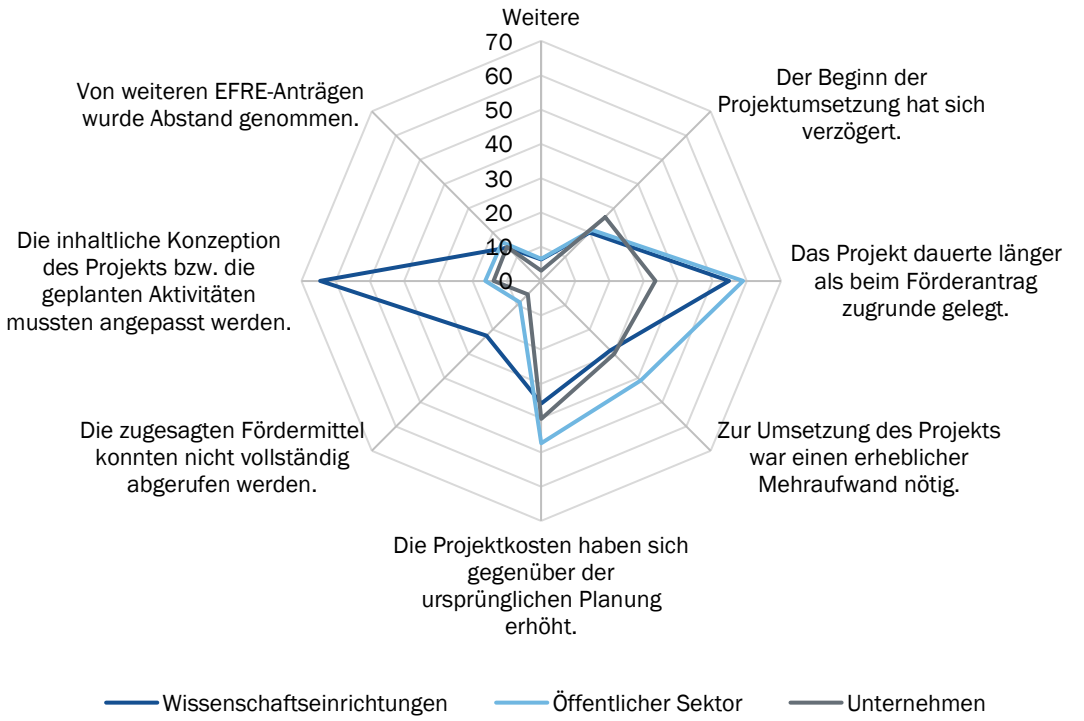
- die krisenbedingte Verunsicherung, welche die Einstellungen von Zuwendungsempfängern zur Durchführbarkeit und Zweckmäßigkeit von Fördervorhaben beeinflusst

- die krisenbedingte Mittelknappheit, wobei strategische und finanzielle Spielräume für die Finanzierung von Fördervorhaben eingeschränkt werden.

Der Faktor der Verunsicherung ist für Unternehmen vergleichsweise relevanter. Von der Mittelknappheit sind sowohl Wissenschaftseinrichtungen als auch Unternehmen merklich betroffen. Beide Faktoren sind für den öffentlichen Sektor hingegen von geringerer Bedeutung.

Abbildung 31: Vergleich der Auswirkungen nach Gruppen von Zuwendungsempfängern

in Prozent, Antwortoption „ja“



Frage: Welche Auswirkungen hatten die COVID-19-Pandemie und der Ukraine-Krieg insgesamt auf die Umsetzung Ihres Projekts? Treffen die folgenden Aussagen auf Ihr Projekt zu?

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Onlineumfrage unter den Zuwendungsempfängern. © Prognos AG 2025

Im Bereich der Auswirkungen der externen Schocks weisen die Zuwendungsempfänger individuellere Profile auf. Die wichtigsten Gemeinsamkeiten und Abweichungen werden im Folgenden kurz dargestellt.

Zum Bereich der **organisatorischen Auswirkungen** zählen

- Verzögerungen beim Beginn der Projektumsetzung,
- verlängerte Durchführungszeiträume und
- personelle und organisatorische Mehraufwände bei der Umsetzung der Projekte.

Die Verlängerung von Durchführunzeiträumen ist für alle Typen von Zuwendungsempfängern die bedeutendste Auswirkung, wobei diese im öffentlichen Sektor und unter Wissenschaftseinrichtungen deutlich stärker ausgeprägt war als bei Unternehmen.

In den Bereich der **finanziellen Auswirkungen** fallen

- erhöhte Kosten für die Projekte sowie
- der unvollständige Abruf der bewilligten Fördermittel.

Erhöhte Kosten für die Durchführung des Projekts waren für alle drei Gruppen eine relevante Auswirkung, wobei der öffentliche Sektor am stärksten betroffen war. Dass Fördermittel nicht vollständig abgerufen werden konnten, betrifft in verstärktem Maße Wissenschaftseinrichtungen, während die anderen beiden Zuwendungsempfängergruppen von diesem Phänomen weit weniger betroffen waren.

Inhaltliche Auswirkungen in Form von Anpassungen in der Konzeption des Projekts bzw. den Aktivtäten innerhalb des Projekts

Stark betroffen waren hiervon die Wissenschaftseinrichtungen. Unter den Unternehmen und den Zuwendungsempfängern im öffentlichen Sektor war es hingegen nur in verhältnismäßig wenigen Fällen notwendig, Projektkonzepte bzw. Aktivitäten anzupassen.

Im Bereich der **nachfragebezogenen Auswirkungen** zu Förderprojekten wurde in der Online-Befragung der Verzicht auf die Beantragung von EFRE-Projekten als Folge der externen Schocks abgefragt. Über alle Zuwendungsempfängergruppen hinweg sah sich davon rund jeder zehnte Zuwendungsempfänger betroffen.

5 Analyse der Wirkungsketten der COVID-19-Pandemie und des russischen Angriffskriegs in der Ukraine auf die Durchführung des EFRE-Programms Bayern 2021–2027

5.1 Analyse der Wirkmechanismen in Politik und Verwaltung

Politik und Verwaltung waren von den externen Schocks in mehrfacher Hinsicht betroffen. Erstens gab es auch für sie coronabedingte Einschränkungen in der Arbeitsweise, die vielfach eine Änderung des Modus Operandi erforderten. Zweitens oblag es der Politik und Verwaltung maßgeblich, die gesellschaftliche Reaktion auf die externen Schocks zu bestimmen, zu gestalten, zu organisieren und umzusetzen. Dies drückte sich in neuen Programmen, Initiativen und Maßnahmen aus, betraf aber auch bestehende Programme wie den EFRE. Im Folgenden werden die Auswirkungen der und die Reaktionen auf die externen Schocks vonseiten der Politik und Verwaltung und speziell die Konsequenzen für den EFRE in Bayern untersucht. Dabei wird gegliedert nach den Ebenen EU, Bund und schließlich Bayern, wobei die höher angesiedelten Ebenen in vielfacher Hinsicht den Rahmen vorgaben, innerhalb dessen die niedriger angesiedelten Ebenen agieren konnten.

5.1.1 Europäische Union

Der Finanzrahmen und der Rechtsrahmen der Europäischen Kohäsionspolitik ergeben sich aus dem MFR und den kohäsionspolitischen Verordnungen, wie der Dachverordnung und der EFRE-Verordnung. Erste Anhaltspunkte, inwiefern das Handeln der Europäischen Institutionen von den externen Schocks beeinflusst wurde, bietet der zeitliche Vergleich der entsprechenden legislativen Prozesse.

Im Februar 2018 – und damit weit vor dem Einsetzen der COVID-19-Pandemie – einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf die vorrangigen Bereiche für den **MFR 2021–2027**. Im Mai desselben Jahres legte die Kommission ihren ersten Legislativvorschlag vor. Als die COVID-19-Pandemie Anfang 2020 Europa erreichte, waren die Verhandlungen über den MFR noch nicht abgeschlossen. Zur Abmilderung der sozioökonomischen Folgen der COVID-19-Pandemie beschloss der Rat, einen Aufbaufonds einzurichten. Die Europäische Kommission legte ihren angepassten Vorschlag für den MFR und das zeitlich begrenzte, über Anleihen finanzierte Aufbauinstrument NextGenerationEU, welches insbesondere die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) umfasst, Ende Mai 2020 vor. Die Annahme des Gesetzgebungspakets durch den Rat erfolgte letztendlich am 17. Dezember 2020, wobei bis zuletzt wegen der Einführung von Konditionalitäten zur Rechtsstaatlichkeit eine Blockade durch Ungarn und Polen drohte.[24] Zwischen dem ersten Legislativvorschlag und der Genehmigung des Fonds lagen mehr als 30 Monate, geringfügig mehr als für den MFR 2014–2020.

Die Legislativvorschläge für die **Dachverordnung und die EFRE-Verordnung der Förderperiode 2021–2027** wurden von der Europäischen Kommission Ende Mai 2018 veröffentlicht. Die Annahme der Verordnungen erfolgte am 23. Juni 2021 und damit erst knapp ein halbes Jahr nach Beginn der Förderperiode. Für die Förderperiode 2014–2020 war die Verordnung am 20. Dezember 2020 erschienen, also noch kurz vor Beginn der Förderperiode. Benötigte der

[24] EU (2020a).

Gesetzgebungsprozess zur Dachverordnung 2014–2020 knapp 27 Monate, waren es für die Dachverordnung 2021–2027 rund 37 Monate.

Bis der – informell bereits gestartete – Verhandlungsprozess über die kohäsionspolitischen Programme mit den entsprechenden Programmbehörden zum Abschluss gebracht werden konnte, vergingen nach Veröffentlichung der Rechtsgrundlage weitere Monate. Im Fall der EFRE-IBW-Programme erfolgte die europaweit erste Genehmigung am 29. April 2022 für das EFRE-Programm von Schleswig-Holstein. Mit einer Genehmigung am 1. Juni 2022 gehörte auch das bayerische EFRE-IBW-Programm zu den früh genehmigten Programmen.

Wegen der inhaltlichen Vielschichtigkeit, der hohen Anzahl der beteiligten Akteure im europäischen Mehrebenensystem und der Vielfalt der strategischen Interessen sind die oben beschriebenen Prozesse auch in Zeiten, die nicht von externen Krisen geprägt sind, äußerst komplex. Der **Einfluss der externen Schocks auf die kohäsionspolitischen Aktivitäten der EU** kann an dieser Stelle nicht quantifiziert werden. Ziel ist es vielmehr, **Wirkmechanismen** aufzuzeigen.

Erstens ist davon auszugehen, dass die COVID-19-Pandemie die **Arbeitsweise der Europäischen Institutionen beeinflusst** hat. Zweitens haben **beide externen Schocks und ihre wirtschaftlichen Folgen politische Antworten erfordert**, welche auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Förderperioden 2014–2020 und 2021–2027 beeinflussten.

In einer Studie aus dem Jahr 2022 untersuchte der Europäische Rechnungshof, inwiefern die Europäische Kommission, der Rat der Europäischen Union (kurz: der Rat), das Europäische Parlament und der Gerichtshof der Europäischen Union ihre Geschäftstätigkeit und Funktionsfähigkeit zwischen Februar 2020 und Juli 2021 aufrechterhalten konnten.[25]

Um den **Einfluss der Infektionsschutzmaßnahmen auf die Tätigkeiten** der Institutionen nachzuzeichnen, gilt es, zunächst einige **Kernmerkmale der Institutionen und ihrer Funktionsweise** im Vor-Krisenzustand darzustellen: Die Europäischen Institutionen verteilen sich auf mehrere Standorte und sind in mehreren Mitgliedstaaten ansässig – die Dienststellen der Europäischen Kommission befinden sich im Wesentlichen in Brüssel und Luxemburg, der Rat hat seinen Sitz in Brüssel, tagt aber auch dreimal jährlich in Luxemburg, das Parlament sitzt in Straßburg, hat aber auch Arbeitsorte in Belgien und Luxemburg. Die europäischen Institutionen beschäftigen Bedienstete aus allen Mitgliedstaaten. Vor Beginn der COVID-19-Pandemie herrschte innerhalb der europäischen Institutionen eine starke Präsenzkultur, die sich sowohl auf die Bürotätigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch auf die Durchführung von Veranstaltungen, Sitzungs- und Verhandlungsterminen erstreckte. Insbesondere die Gesetzgebungstätigkeit von Parlament und Rat wurde beinahe ausschließlich in Tagungen oder Arbeitsgruppensitzungen in Präsenz durchgeführt, zu denen Vertreterinnen und Vertreter aus allem EU-Mitgliedstaaten anreisten. Lediglich innerhalb der Europäischen Kommission waren schriftliche Verfahren etabliert. Die Geschäftsordnung des Rates ermöglichte zumindest Abstimmungen im Namen von abwesenden Mitgliedern und schriftliche Verfahren nur unter bestimmten Bedingungen. Die Geschäftsordnung des Parlaments enthielt hingegen keine Bestimmungen über Fernabstimmungen, sondern war lediglich auf die Arbeit in den Räumlichkeiten des Parlaments ausgelegt. Sitzungen wurden von physisch anwesenden Dolmetscherinnen und Dolmetschern begleitet, um die Mehrsprachigkeit zu gewähren. Telearbeit musste von den Mitarbeitenden im Allgemeinen beantragt werden und wurde nur von wenigen Bediensteten genutzt, im Falle der Kommission waren es beispielsweise 2019 nur 25 % der Angestellten, die gelegentlich von der Möglichkeit der Telearbeit Gebrauch machten.[26] Als die

[25] Europäischer Rechnungshof (2022).
[26] ibd.

Pandemie im Januar 2020 Europa erreichte, standen die europäischen Institutionen vor einer doppelten Herausforderung. Einerseits galt es, die eigenen Geschäftstätigkeiten und Kernaufgaben der Institutionen an den jeweiligen Standorten aufrecht zu erhalten, ohne die Gesundheit der Mitarbeitenden zu gefährden. Darüber hinaus waren die Institutionen nicht gleichmäßig und gleichzeitig betroffen, sondern abhängig vom jeweiligen Infektionsgeschehen und den daraus resultierenden Infektionsschutzmaßnahmen in den Sitzländern. So wurden beispielsweise in Teilen Frankreichs bereits im Februar 2020 erste Reisebeschränkungen eingeführt und eine Plenartagung des Parlaments am 5. März 2020 kurzerhand von Straßburg nach Brüssel verlegt, wo noch keine vergleichbaren Maßnahmen eingeführt waren.

Bereits seit Mitte bis Ende der 2000er Jahre hatten die Institutionen, ausgelöst u. a. durch die Vogelgrippe, Notfallpläne für kritische Gesundheitssituationen erarbeitet, welche während der Pandemie umgesetzt und teilweise um coronaspezifische Zusatzregelungen ergänzt wurden. Wie der Europäische Rechnungshof feststellt, waren diese Pläne jedoch weder auf langfristige Krisen ausgelegt noch gingen sie von der Prämisse aus, dass alle Bürostandorte – und nicht bloß Einzelgebäude – länger nicht genutzt werden können. Die Pläne bezogen sich darüber hinaus auf die jeweilige Organisation als Einheit, nicht aber auf deren Zusammenspiel.[27]

Die europäischen Institutionen folgten den Infektionsschutzmaßnahmen ihres jeweiligen Sitzlandes und fuhren die Tätigkeiten, die in Präsenz in den Gebäuden der Institutionen ausgeübt wurden, den Notfallplänen entsprechend auf ein Minimum zurück. In kurzer Zeit galt es daher, die Arbeitsfähigkeit abseits des Arbeitsplatzes personalrechtlich zu gewährleisten und infrastrukturell zu ermöglichen (z. B. Ausgabe von Laptops, Gewährleistungen von Anforderungen an Datenschutz und Vertraulichkeit von Informationen) sowie Entscheidungsprozesse neu zu gestalten. Diese Übergangsphase wurde von den Institutionen in der Regel innerhalb von sechs Wochen bewältigt. Infolge der Pandemie kam es zu Anpassungen der Prioritäten und Zeitplanungen der Institutionen, nicht aber zu tiefgreifenden inhaltlichen Beschneidungen, obwohl die Notfallpläne eine Konzentration auf wesentliche Tätigkeiten erlaubt hätten. Nach Berechnungen des Rechnungshofs kam es jedoch bei rund einem Viertel der geplanten politischen Initiativen der Europäischen Kommission zu pandemiebedingten Verschiebungen von drei bis sechs Monaten.

Am 10. März 2020 wurde erstmals in der Geschichte des Rats eine Sitzung per Videokonferenz durchgeführt. Über die Monate hinweg wurden Sitzungen der Organe, abhängig vom Pandemiegeschehen, mal in Präsenz, mal digital oder hybrid durchgeführt. Diese Veranstaltungen gingen mit einem erhöhten Organisationsaufwand einher und brachten eigene Probleme im Bereich des Dolmetschens mit sich. Trotzdem bewerteten die Organisationen Präsenzsitzungen tendenziell als effektiver und führten hochrangige Veranstaltungen möglichst in Präsenz durch. Beispielsweise wurden 2020 von den 23 Gipfeln des Rats 15 in Präsenz durchgeführt. Arbeitsgruppen des Rats kamen 2020 rd. 1.540-mal in Präsenz zusammen und trafen sich rd. 1.250-mal digital.[28]

Neben diesen formalen Aspekten mussten die europäischen Institutionen selbstverständlich auch **inhaltlich auf die COVID-19-Pandemie und ihre gesundheitlichen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen reagieren**. Wie eingangs bereits skizziert, wurde neben dem MFR in Höhe von 1.074 Mrd. Euro mit NextGenerationEU für den Zeitraum von 2021–2024 die Aufnahme gemeinsamer Schulden in Höhe von 750 Mrd. Euro (jeweils Preisniveau von 2018) beschlossen, um u. a. die ARF zu finanzieren.

Im Bereich der kohäsionspolitischen Programme für die Förderperiode 2014–2020 entwickelte die Europäische Kommission Initiativen und Instrumente zur kurzfristigen Erhöhung von

[27] ibd.
[28] ibd.

Liquidität, zur Flexibilisierung und Vereinfachung (siehe Infobox). Dabei wurden sowohl bestehende kohäsionspolitische Mittel genutzt als auch Mittel zur Verfügung gestellt.

Krisenreaktion der EU auf die COVID-19-Pandemie

- **CRII** (Coronavirus Response Investment Initiative, Investitionsinitiative zur Bewältigung der COVID-19-Krise)[29]: Bereitstellung von Liquiditätsreserven in Höhe von 8 Mrd. Euro aus nicht in Anspruch genommenen Vorausfinanzierungen der ESI-Fonds. Über die nationale Kofinanzierung sollten zusätzliche 29 Mio. Euro mobilisiert werden. Für die EFRE-Programme wurde die Förderung von Betriebskapital von KMU ermöglicht. Rückwirkend förderfähig ab dem 1. Februar 2020 waren zudem Vorhaben zur Stärkung der Krisenreaktionskapazitäten.
- **CRII+**: Ergänzend zu CRII wurden Mittelverschiebungen zwischen dem EFRE, dem ESF und dem Kohäsionsfonds sowie zwischen Regionenkategorien ermöglicht. Vorgaben zur thematischen Konzentration wurden gelockert. Für das Haushaltsjahr 2020/2021 wurde für die Operationellen Programme eine Finanzierung von bis zu 100 % aus EU-Mitteln ermöglicht. Weitere Erleichterungen betrafen die Implementierung der Programme, Finanzinstrumente und Prüfungen.[30]
- **REACT-EU** (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe, Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas) wurde von der Europäischen Kommission im Mai 2020 vorgeschlagen und im Dezember 2020 verabschiedet. REACT-EU ist Teil von NextGenerationEU und verfügt über ein finanzielles Volumen von 50,6 Mrd. Euro. Die REACT-EU-Mittel waren in den Förderzeitraum der Förderperiode 2014–2020 integriert, der gemäß der n+3-Regelung bis Ende 2023 lief. Die Mittelverteilung basierte auf wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren, um die gezielte Unterstützung für die am stärksten von den Krisen betroffenen Gebiete zu ermöglichen. Zur Umsetzung wurde ein neues thematische Ziel zur Unterstützung der Krisenbewältigung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und zur Vorbereitung einer grünen, digitalen und stabilen Erholung der Wirtschaft eingeführt.[31]

Auch in Reaktion auf den Krieg in der Ukraine kam es zu einer Reihe von Anpassungen an den kohäsionspolitischen Rechtsgrundlagen, welche sich teilweise auf die Förderperiode 2014–2020 und teilweise auf die Förderperiode 2021–2027 beziehen.

Krisenreaktion der EU auf den Krieg in der Ukraine

- **CARE/CARE Plus** (Cohesion's Action for Refugees in Europe): Am 8. März 2022 schlug die Europäische Kommission Änderungen der Dachverordnung und der FEAD-Verordnung (Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen) vor, um den aus dem Krieg in der Ukraine resultierenden sozioökonomischen Herausforderungen zu begegnen. CARE wurde zügig durch das Europäische Parlament und den

[29] EU (2020b).
[30] EU (2020c).
[31] EU (2020d).

Europäischen Rat genehmigt und trat im April 2022 in Kraft. CARE ermöglichte es den Mitgliedstaaten, rückwirkend Ausgaben aus dem EU-Haushalt für Kosten zu beantragen, die ab dem 24. Februar 2022 entstanden sind. Für das Haushaltsjahr vom 1. Juli 2021 bis zum 30. Juni 2022 wurde zudem eine 100%ige Kofinanzierung ermöglicht, wodurch der Druck auf die nationalen Haushalte verringert wurde.[32]

- Am 31. März 2022 wurde die **CARE-PLUS-Änderung** eingeführt, die darauf abzielte, zusätzliche Liquidität bereitzustellen und vereinfachte Finanzierungsmechanismen für schnellere Auszahlungen zu schaffen. Die Vorabfinanzierung aus REACT-EU wurde auf 15 % für alle Mitgliedstaaten und 45 % für die am stärksten betroffenen Regionen erhöht, wobei 3,5 Mrd. Euro über den EFRE, ESF und FEAD ausgezahlt wurden. Ein vereinfachter Mechanismus zur Erklärung der Einheitskosten wurde eingeführt, der es den Mitgliedstaaten ermöglichte, 40 Euro pro Woche und Flüchtenden für maximal 13 Wochen zu beantragen, wodurch der Verwaltungsaufwand minimiert wurde.[33]
- **FAST-CARE** (Flexible Assistance for Territories) vom 29. Juni 2022 erweiterte den vereinfachten Mechanismus zur Erklärung der Einheitskosten unter CARE PLUS und erhöhte den Einheitspreis auf 100 Euro pro Woche für bis zu 26 Wochen.[34]
- **SAFE** (Supporting Affordable Energy) wurde als Änderung zur REPowerEU-Verordnung eingeführt, die am 28. Februar 2023 in Kraft trat. SAFE ermöglichte es den Mitgliedstaaten, bis zu 10 % ihrer ungenutzten Mittel zur Bekämpfung des Anstiegs der Energiepreise zu verwenden. Sie unterstützte auch Kosten im Zusammenhang mit dem Energieverbrauch, förderte Kurzarbeitssysteme und stellte Unterstützung für das Betriebskapital von KMU bereit, die erheblich von den Energiepreisspitzen betroffen waren.[35]
- **STEP** (Strategic Technologies for Europe Platform) wurde in Form einer Verordnung (Verordnung (EU) 2024/795) am 29. Februar 2024 eingeführt mit dem Ziel, die europäische Industrie und Investitionen im Bereich kritischer Technologien zu stärken. Diese umfassen digitale Technologien, Deep-Tech-Innovationen, Technologien im Bereich Umwelt und Ressourceneffizienz sowie Biotechnologien. STEP agiert durch verschiedene Programme der EU, u. a. den EFRE. Es bietet dabei einige regulatorische Vorteile in der Umsetzung, insbesondere Lockerungen hinsichtlich der Auszahlungsfristen und eine Kofinanzierung von bis zu 100 %.[36]

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Europäische Union zur Bewältigung der Krisen relativ schnell reagiert hat. Sie konnte ihre eigene Arbeitsfähigkeit innerhalb weniger Wochen sicherstellen. Abstimmungen von Rechtstexten zu den beschriebenen Instrumenten der Krisenreaktion benötigten deutlich weniger Zeit als üblich und auch der Verhandlungsprozess zur Änderung von EFRE-Programmen in Reaktion auf die Krise wurde von den Akteuren in Bayern als schnell und pragmatisch wahrgenommen. Herausfordernd im Zusammenhang mit REACT-EU waren allerdings kurze Umsetzungszeiträume und ein erhöhtes Arbeitspensum in den zwischengeschalteten Stellen und den Verwaltungsbehörden. Ähnliches zeigte sich im Sommer 2024 bei der Programmänderung im Rahmen von STEP.

Direkte Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die EFRE-Programme ergeben sich vor allem für die Förderperiode 2014–2020 über die verschiedenen Verordnungen zur

[32] European Commission (o. D.a).
[33] Ibd.
[34] European Commission (2022a).
[35] European Commission (2022b), European Commission (o. D.b).
[36] EU (2024), European Union (o. D.).

Krisenreaktion, welche von den Ländern in die Programme übernommen wurden. Zugleich können diese Veränderungen nicht völlig losgelöst von der Förderperiode 2021–2027 betrachtet werden. Die Entwicklung der Hilfsmaßnahmen und deren Implementierung hat sowohl in den europäischen Institutionen als auch auf Ebene der Programmakteure Prioritäten verschoben und Kapazitäten gebunden. Die Vorbereitung der Förderung in der Förderperiode 2021–2027 wurde pausiert, entsprechende Verordnungen und Programmgenehmigungen fanden später als gewöhnlich statt. Der reduzierte Zeitraum zur Umsetzung birgt u. a. angesichts der n+3- bzw. n+2-Regelungen Risiken, wobei diese Problematik in Bayern über die Nutzung von STEP zumindest für 2025 – wo sonst erstmalig angesichts der eingangs skizzierten Umsetzungsstände ein Mittelverfall gedroht hätte – gebannt ist.

Inhaltlich zeigt sich in der Krisenreaktion der EU, dass die Nutzung von kohäsionspolitischen Instrumenten zur Krisenbekämpfung mit **Kompromissen bezüglich der kohäsionspolitischen Fördermodalitäten** einhergeht, die sich beispielsweise in verringerten Anforderungen an die thematische Konzentration und der Möglichkeit der Mittelverschiebung über Fonds und Regionenkategorien niederschlagen. Auch thematisch entfernen sich REACT-EU und STEP mit ihrer Ausrichtung auf die wirtschaftliche Erholung, auf die Vorbereitung der digitalen und grünen Transformation und auf strategische Technologien vom strukturpolitischen Kern der EFRE-Förderung.

5.1.2 Bund

Zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der **COVID-19-Pandemie** entwickelte das BMWK zwischen März 2020 und Juni 2022 eine ganze Reihe von Hilfsmaßnahmen.[37] Dazu zählten zum Beispiel

- **Soforthilfen** für Selbstständige und Kleinstunternehmen bis zehn Beschäftigte. Bundesmittel, Vergabe nach landesspezifischen Verfahren (März bis einschl. August 2020).
- **Überbrückungshilfen (I, II, III, III Plus und IV)** für Unternehmen und selbstständige Angehörige freier Berufe im Haupterwerb aller Branchen mit coronabedingten Umsatzeinbrüchen. Mittel des Bundes, Vergabe über digitale Verfahrensplattform, Prüfung und Auszahlung durch Länder, Einbeziehung prüfender Dritter (Juni 2020 bis einschl. Juni 2022).
- **Neustarthilfen (Neustarthilfe, Neustarthilfe Plus, Neustarthilfe 2022)** für Soloselbstständige, Ein Personen-Gesellschaften und Mehr-Personen-Gesellschaften in allen Wirtschaftszweigen. Mittel des Bundes, über zentrales Onlineantragsportal, Einbeziehung prüfender Dritter (z. B. Steuerberater*in) oder Direktantragstellung über ELSTER (Januar 2021 bis einschl. Juni 2022).
- **Außerordentliche Wirtschaftshilfen (Novemberhilfe & Dezemberhilfe)** für Unternehmen aller Größen, Selbstständige, Vereine und Einrichtungen, Soloselbstständige, die von Schließungsanordnungen direkt, indirekt oder indirekt über Dritte betroffen waren. Mittel des Bundes, über zentrales Onlineantragsportal als Direktantragstellung (ELSTER) <5.000 Euro oder über prüfende Dritte, als Vorschuss ausgezahlt (November und Dezember 2020).
- **Härtefallhilfen** für Unternehmen mit coronabedingten Umsatzausfällen, bei denen die bestehenden Corona-Hilfen des Bundes, der Länder und der Kommunen nicht greifen (Länder spezifisch ausgelegt). Landes- und Bundesmittel (je Hälfte), Umsetzung eigenverantwortlich durch die Länder, auf Grundlage von Einzelfallprüfungen (März 2020 bis einschl. Juni 2022).

[37] Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (o. D.).

Auch auf das Einsetzen des **Krieges in der Ukraine** wurde mit einer Reihe von Maßnahmen reagiert, welche insbesondere das Ziel verfolgten, die finanziellen Folgen der gestiegenen Energiepreise abzumildern. Die Entlastungspakete richteten sich sowohl an Privathaushalte als auch an Unternehmen. Unternehmen profitierten dabei vom Entfall der EEG-Umlage und dem Absenken der Energiesteuer auf Kraftstoffe sowie ab Januar 2023 von der Gas-, Wärme- und Strompreisbremse sowie vom Spitzenausgleich für energieintensive Unternehmen bei Strom- und Energiesteuern bis Ende 2023.[38]

Die Hilfsprogramme des Bundes sind für die bayerische Kohäsionspolitik aus zwei Perspektiven relevant. Zum einen setzen einige der Programme – die Soforthilfen, die Überbrückungshilfen und Härtefallhilfen –für die Vergabe und/oder Prüfung auf die etablierten Strukturen der Länder. Betroffen waren davon in den Ländern oftmals die gleichen Akteure, welche sonst für die fachliche und administrative Abwicklung des EFRE verantwortlich zeichnen, also beispielsweise Förderbanken und Referate für Förderangelegenheiten in den Wirtschaftsministerien. Im Freistaat Bayern traf dies in besonderem Maße auf die Regierungen zu, welche im EFRE-Kontext als zwischengeschaltete Stelle agieren. Zweitens besteht die Gefahr, dass die eingeführten Wirtschaftshilfen wegen der Vielzahl der Angebote zu Verdrängungseffekten bei der Nachfrage nach EFRE-Mitteln führen. Auch thematisch neu aufgelegte Programme, mit denen den Folgen der Krisen begegnet werden soll, führen potenziell zu einer Förderkonkurrenz zu bestehenden EFRE-Maßnahmen. Oftmals bieten diese Programme vorteilhaftere Konditionen und sind mit einem weitaus geringeren Verwaltungsaufwand verbunden, was sie aus Perspektive von Zuwendungsempfängern attraktiver macht und die Nachfrage nach inhaltlich korrespondierenden EFRE-Programmen schmälern kann. Die Umfrage ergab hierzu, dass knapp 15 % der Befragten von weiteren Projekten im Rahmen der EFRE-Förderung Abstand genommen hat. Dies ist ein kleiner, aber substanzieller Teil, der möglicherweise von konkurrierenden Programmen mitbeeinflusst worden ist.

5.1.3 Freistaat Bayern

EFRE-Verwaltungsbehörde, Prüfbehörde und Bescheinigungsbehörde

Die im StMWi ansässige Verwaltungsbehörde ist für die strategische und finanzielle Koordination der EFRE-Förderung im Freistaat Bayern verantwortlich. Sie stellt die ordnungsgemäße Verwaltung und Durchführung des EFRE-Programms sicher. Damit kommt der Verwaltungsbehörde eine zentrale Rolle in der Krisenreaktion zu.
Wie bereits dargestellt, tangieren die COVID-19-Pandemie und der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und deren Folgen drei sich überlappende Schlüsselphasen des kohäsionspolitischen Förderzyklus, die von der Verwaltungsbehörde eng begleitet wurden bzw. werden:

- bis Ende 2023 die letzten Jahre der Programmumsetzung der Förderperiode 2014–2020 und bis Anfang 2025 der Programmabschluss
- zwischen 2019 und 2022: die inhaltliche Aufstellung des EFRE-IBW-Programms und der Verhandlungsprozess mit der Europäischen Kommission
- ab 2022: die ersten Jahre der Programmumsetzung der Förderperiode 2021–2027

Von den beiden untersuchten externen Schocks war die Verwaltungsbehörde in der Ausübung ihrer Funktionen **maßgeblich nur von der COVID-19-Pandemie betroffen**, wohingegen sich der Krieg in der Ukraine nicht unmittelbar auf den Arbeitsalltag der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde auswirkte.

[38] IHK Berlin (o. D.).

Die COVID-19-Pandemie **veränderte Arbeitsprozesse** der Verwaltungsbehörde, beeinträchtigte diese aber laut eigener Einschätzung kaum: Für das Wirtschaftsministerium galt zu keinem Zeitpunkt ein Betretungsverbot, sodass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Tätigkeiten bei Bedarf dauerhaft an ihrem üblichen Arbeitsplatz ausüben konnten. Teilweise waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bereits vor Beginn der COVID-19-Pandemie zur Arbeit im Homeoffice berechtigt gewesen und mit den notwendigen Arbeitsmitteln ausgestattet. Für die übrigen Mitglieder der Verwaltungsbehörde konnten die notwendigen Arbeitsmittel und Berechtigungen innerhalb weniger Wochen zur Verfügung gestellt werden. Auch der Wechsel von Abstimmungsterminen in Präsenz hin zu digitalen Formaten gelang ohne größere Reibungen. Von erhöhten Krankenständen war die Verwaltungsbehörde nicht betroffen. Folglich waren interne und externe Kommunikationskanäle durchgehend geöffnet und die Verwaltungsbehörde ohne Unterbrechungen oder inhaltliche Abstriche arbeitsfähig.

In ihrer Außenkommunikation passte sich die Verwaltungsbehörde an die veränderten Rahmenbedingungen an: Termine und Meetings – von internen Abstimmungen über Begleitausschusssitzungen bis zu informellen Verhandlungen mit der Kommission über das EFRE-IBW-Programm – wurden per Videokonferenzen durchgeführt. Zur Vermittlung von Informationen setzte die Verwaltungsbehörde auf themenspezifische und vergleichsweise kurze, d. h. ein- bis zweistündige, digitale Informationsveranstaltungen. Relevante Informationen wurden zudem verstärkt in Form von Factsheets und Checklisten aufbereitet und den relevanten Akteuren zur Verfügung gestellt. Die Verwaltungsbehörde beschreibt ihren Kommunikationsstil während und über die Pandemie als offen und zugleich nachdrücklich. Von Fachreferaten und Regierungen wurde diese Einschätzung in Experteninterviews bestätigt.

Arbeitsprozesse der Verwaltungsbehörde haben sich folglich mit der COVID-19-Pandemie verändert, aber nicht qualitativ verschlechtert. Die angestoßenen Veränderungen, insbesondere der Digitalisierungsschub und die Flexibilisierung der Kommunikationskultur, prägen den Arbeitsalltag der Verwaltungsbehörde auch über die COVID-19-Pandemie hinaus und werden retrospektiv von der Verwaltungsbehörde positiv bewertet.

Mit der **Programmierung und Durchführung von REACT-EU** hat sich der Verantwortungsbereich der Verwaltungsbehörde um die Übertragung der europäischen Krisenreaktion auf das bayerische EFRE-Programm erweitert (vgl. Kapitel 5.1.1). Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Programmierung der neuen REACT-EU-Achse innerhalb des EFRE-IWB-Programms. Obwohl die Abstimmungen mit der Europäischen Kommission prinzipiell als pragmatisch und zielorientiert empfunden wurden, stellte der hohe Zeitdruck in der Programmierung von REACT-EU und der Umsetzungszeitraum von wenigen Jahren für die Verwaltungsbehörde und die weiteren Förderakteure eine Herausforderung dar.

Dem zusätzlichen Arbeitspensum begegnete die Verwaltungsbehörde mit einer konsequenten Priorisierung von Aufgaben. Die Vorbereitung der Förderperiode 2021–2027 wurde zugunsten der Einführung von REACT-EU über mehrere Monate hinweg unterbrochen. Verzögerungen bei der Programmgenehmigung führt die Verwaltungsbehörde allerdings weniger auf REACT-EU denn auf die zeitintensive Entwicklung neuer Anforderungen der Förderperiode 2021–2027 seitens der Kommission und der Implementierung durch die Länder zurück (z. B. DNSH-Prinzip, Klimaverträglichkeitsprüfung, grundlegende Voraussetzungen).

Ob und in welchem Maße REACT-EU über die Bindung von personellen Kapazitäten in den Regierungen zur phasenweise geringen Auszahlungs- und Bewilligungsdynamik (vgl. Kapitel 4.1) des EFRE-Mainstreamprogramms 2014–2020 beigetragen hat, lässt sich nicht abschließend bewerten. Es liegt aber nahe, dass die Entwicklung der Umsetzungsstände wesentlich durch verlängerte Projektlaufzeiten und ein zögerliches Antragsverhalten von Zuwendungsempfängern geprägt wurde.

Mit Blick auf die Umsetzung des Gesamtprogramms 2014–2020 eröffnete die Implementierung der verschiedenen Bausteine der Europäischen Krisenreaktion dem Freistaat Bayern gewisse Freiräume, sicherte die Liquidität des Programms (u. a. durch CARE) ab und ermöglichte daraus abgeleitete Budgetanpassungen.

Im Rahmen ihrer Steuerungs- und Koordinierungsfunktion für das Gesamtprogramm hat die EFRE-Verwaltungsbehörde sich zudem bemüht, die **Rahmenbedingungen für das Handeln der Förderakteure zu flexibilisieren und zu vereinfachen**. Versuche des Freistaats und anderer Bundesländer, bei der Europäischen Kommission eine Verlängerung des Förderzeitraums zu erwirken, waren nicht erfolgreich. Auf Ebene des Freistaats konnten hingegen interne Fristen in enger Abstimmung mit der Prüfbehörde und den Regierungen verlängert werden. Beispielsweise wurde der Stichtag für Endverwendungsnachweise vom 1. Oktober 2023 auf den 1. Februar 2024 verschoben; in Einzelfällen wurden noch längere Zeiträume gewährt. Regierungen konnten mit Checklisten arbeiten. Der Prüfbehörde wurden Schreibtischprüfungen statt der üblichen Vor-Ort-Besuche ermöglicht, wobei die Prüftiefe davon nicht beeinflusst wurde und – insbesondere im Rahmen von REACT-EU wegen der bis zu 100%igen Finanzierung aus EU-Mitteln – in der Wahrnehmung der Verwaltungsbehörde eher noch intensiver geprüft wurde.

Mit Blick auf die Förderperiode 2021–2027 ist festzustellen, dass weder die Nachwirkungen der COVID-19-Pandemie noch die Folgen des Kriegs in der Ukraine die Ausübung des Tagesgeschäfts der Verwaltungsbehörde beeinträchtigen. Der prinzipielle Einflussmechanismus der externen Schocks auf das bayerische IBW-Programm nimmt seinen Ausgangspunkt in verschlechterten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und veränderten Haltungen und Handlungsspielräumen der Zuwendungsempfänger. Insbesondere im Bereich der Unternehmensförderung bleibt die Nachfrage hinter früheren Förderperioden zurück (vgl. Kapitel 4.2.2). Wie in Kapitel 4.1 dargestellt, gibt es im gesamten Umsetzungsstand einen zeitlichen Verzug, der vor allem vor dem Hintergrund der n+3-Regel innerhalb der Förderperiode und der n+2-Regel zum Ende der Förderperiode zeitkritisch ist. Die Ursache ist allerdings nicht ausschließlich in den Folgen der externen Schocks zu sehen. Auch veränderte Rahmenbedingungen, beispielsweise das Absenken der Förderquote auf 40 % hemmen in Maßnahmenarten, in denen keine Kompensation aus Landesmitteln möglich ist, die Nachfrage.

Mit der Einführung der STEP-Achse im Rahmen der Programmänderung vom Sommer 2024 werden in Reaktion auf die aktuellen geopolitischen Herausforderungen einerseits strategische Technologiebedarfe über den EFRE-gestärkt, andererseits wird dem Mittelverfall durch vorteilhaftere Kofinanzierungsmodalitäten und die Öffnung der STEP-Maßnahmen für die Planungsregion München vorgebeugt.

Regierungen in Bayern

Die Regierungen in Bayern waren in ihrer Funktion als Betreuer und Umsetzer der EFRE-Förderung von fünf Auswirkungen der externen Schocks besonders betroffen.

Coronabedingte Einschränkungen von Arbeitsabläufen erzwangen die Minimierung von direkten Kontakten. Dies führte zu Änderungen am Status quo der Regierungsarbeitsabläufe, welcher geprägt war von gemeinsamer Arbeit im Büro und persönlichen Treffen. Als Reaktion auf die Einschränkungen wurde die Nutzung digitaler Möglichkeiten und des Homeoffice ausgebaut. Video-Konferenzen und die E-Akte wurden stärker etabliert und genutzt. Der Anpassungsprozess war auf technischer Ebene nicht völlig mühe- und problemlos, doch insgesamt konnten die Arbeitsabläufe so schnell und erfolgreich umgestellt werden, dass die coronabedingten Einschränkungen von Arbeitsabläufen letztlich minimale Auswirkungen auf den Arbeitsoutput der Regierungen hatten. Tatsächlich haben sich diese Verlagerungen ins Digitale und ins Homeoffice

zum großen Teil dauerhaft etabliert. Dadurch sind Effizienzgewinne entstanden und viele schätzen die Möglichkeiten, die das Homeoffice bietet, was die Attraktivität des Berufs steigert. Allerdings beklagen manche auch, dass virtuelle Treffen zwar einfacher und bequemer als Treffen in Person seien, dadurch aber auch etwas verlorengegangen sei.

Die zweite direkte Auswirkung betraf die **Verspätungen in der Programmierungsphase** der neuen Förderperiode. Richtlinien und Vorgaben kamen später als in der vorherigen Förderperiode, was den gesamten Programmablauf nach hinten verschob. Verzögerungen bei der Konzeption und Verhandlung der Programme gingen jedoch nicht auf externe Schocks zurück, sondern vor allem auf die zeitintensive Klärung neuer Anforderungen und die Implementierung von Neuerungen (z. B. DNSH-Prinzip, Klimaverträglichkeitsprüfung). In jedem Fall führte der verspätete Start dazu, dass Zeitdruck bezüglich der Projektdurchführung entstand, um das fristgerechte Abrufen von Mitteln nicht zu gefährden. Einige Projekte wurden deshalb vorgezogen. Außerdem bemühten sich die Regierungen, Zuwendungsempfänger frühzeitig für die Frist-Problematiken zu sensibilisieren. Trotzdem waren langwierige Projekte, insbesondere größere Bauvorhaben, in Gefahr, die Fristen nicht einhalten zu können.

Die COVID-19-Pandemie erhöhte die **Arbeitsbelastung der Regierungen**, weil in ihre Verantwortung sowohl REACT-EU als neue Förderlinie im EFRE-IWB-Programm als auch die Verwaltung der Coronahilfen fiel. Dies führte dazu, dass andere Förderprogramme über Monate hinweg praktisch ruhen mussten, weil alle Kapazitäten vollständig mit der Krisenreaktion ausgelastet waren. Die Regierungen reagierten darauf, indem teilweise temporär mehr Personal eingestellt oder aus anderen Häusern zur Unterstützung herangezogen wurde. Außerdem wurde schlicht deutlich mehr gearbeitet, was zu einem erheblichen Aufbau von Überstunden und Urlaubstagen führte. Die akuten Aufgaben konnten so bewältigt werden. Auch zurückgestellte Aufgaben konnten in der Folge abgearbeitet werden. Im Ergebnis konnten alle Projekte fristgerecht abgeschlossen werden. Im Rückblick zeigt sich zudem, dass sich gestiegene Arbeitsaufwände für neue Verantwortungsbereiche der Regierungen und die vergleichsweise späte Genehmigung des IBW-Programms in einem gewissen Maße ausgleichen konnten.

Die Coronapandemie in Kombination mit dem Krieg in der Ukraine-Krieg hat die Wirtschaft auf vielfältige Weise beeinflusst und in Mitleidenschaft gezogen. U. a. haben Grenzschließungen und Sanktionen den freien Fluss von Arbeitskräften und Gütern behindert, was zu **Beeinträchtigungen von Projektdurchführungen** führen konnte. Die Regierungen waren davon betroffen, wenn die Durchführung von Projekten durch die externen Schocks so sehr verzögert wurde, dass in der vergangenen Förderperiode der fristgerechte Abschluss gefährdet war. Als Reaktion gewährten die Regierungen im Einklang mit Vorgaben des StMWi großzügig die möglichen Fristverlängerungen, die allerdings natürlich nur in einem bestimmten Rahmen möglich waren. Dieser Rahmen erwies sich als ausreichend. Die Fristverlängerungen waren erfolgreich und die Projekte konnten rechtzeitig abgeschlossen werden.

Zuletzt beobachteten die Regierungen auch das **sich verändernde Verhalten von (potenziellen) Zuwendungsempfängern**. Dies betraf vor allem die Nachfrage nach EFRE-Förderung. Dabei bietet sich allerdings kein eindeutiges Bild. Teilweise wurde ein etwas zögerlicheres Investitionsverhalten von Seiten der Antragsteller festgestellt, doch es kam zu keinen gravierenden Veränderungen aus Sicht der Regierungen. Inhaltlich mussten einigen Projekte neu ausgerichtet werden und einige Bereiche (z. B. Energieeffizienz) gewannen zulasten anderer (z. B. Tourismus) an Attraktivität. Die Regierungen waren in ihrer Arbeit davon jedoch wenig direkt betroffen.

Insgesamt lässt sich urteilen, dass die Regierungen mit den Herausforderungen der externen Schocks, welche sich vor allem in der Umstellung von Arbeitsprozessen und Mehrbelastungen niederschlugen, gut umgingen. Entstehende Probleme konnten allgemein bewältigt werden, was

auch damit zusammenhing, dass die Kommunikation und Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Stellen sehr gut funktionierten. Dauerhafte Folgen der externen Schocks auf Seiten der Regierungen sind vor allem der Digitalisierungsschub in der Arbeitsweise und die Nachwirkungen des verspäteten Starts der aktuellen Förderperiode.

Fachreferate

Die Fachreferate stellten im Zuge der **Programmierung der Förderperiode 2021–2027** kaum Auswirkungen der externen Schocks auf ihre Arbeit fest. Der verspätete Start der Förderperiode war dabei wie bereits erwähnt nur teilweise extern verursacht, sondern ist in erster Linie auf die langwierigen Abstimmungsprozesse auf europäischer Ebene zurückzuführen. Allerdings befand sich zeitgleich die Förderperiode 2014–2020 noch mitten in der Umsetzung und war seit August 2021 um Maßnahmen aus Geldern der Initiative REACT-EU zur Krisenbewältigung erweitert worden. Die Fachreferate hatten zum Teil Schwierigkeiten bei der Planung und fristgerechten Abwicklung der zusätzlichen **REACT-EU**-Projekte. In einem Interview berichtet ein Referat von Schwierigkeiten bei der Festlegung von Indikatorenzielwerten und Mittelvolumina, da kein Orientierungswert vorlag. Die Planungssicherheit wurde dadurch eingeschränkt. Für die Verausgabung der REACT-EU-Mittel blieben zudem nur noch zwei Jahre Zeit. Deshalb lag die Herausforderung für die Fachreferate darin, passende Kurzvorhaben zu finden, welche sich in dieser kurzen Zeit durchführen ließen. Bauliche Maßnahmen waren in diesem Zeithorizont kaum umsetzbar. Die zeitliche Befristung der Krisenreaktionsmaßnahme REACT-EU wird von den Referaten kritisch betrachtet. Auch ließen die beihilferechtlichen Vorgaben nur wenig Ermessensspielraum, um in der kurzen Zeit geeignete Vorhaben zu finden.

In einem Referat, das sich eigentlich um die Maßnahmengruppe Export Bavaria kümmerte, mussten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter während der COVID-19-Pandemie bei der Ausgabe von Überbrückungshilfen für Unternehmen unterstützen. Das Referat konnte nach eigener Einschätzung auf diesem Weg freigewordene Kapazitäten aufgrund geringer Nachfrage nach der EFRE-Förderung zu dieser Zeit kompensieren.

Die **Kontaktbeschränkungen** im Zuge der COVID-19-Pandemie stellten für die meisten Fachreferate kein wirkliches Problem für deren Arbeit dar, in einzelnen Referaten änderten die besonderen Umstände nichts an bestehenden Arbeitsprozessen. So arbeitete zum Beispiel ein Referat schon vorher über mehrere Standorte verteilt und hatte deswegen keine Schwierigkeiten bei der Umstellung auf vermehrt digitale Formate wie Videokonferenzen. In den anderen Referaten funktionierte die **Veränderung des Arbeitsverhaltens** überwiegend schnell und reibungslos. Seither haben sich digitale Formate in der Kommunikation etabliert, viele bewerten diese Veränderungen als positiv. Auch haben die Kontaktbeschränkungen zu einem Wandel der Arbeitskultur in einigen Referaten beigetragen. Die Arbeitszeiten wurden deutlich flexibler und mobiles Arbeiten ist weit verbreitet. Nur in wenigen Ausnahmen hatten Referate anfangs Probleme, die Arbeit digital zu organisieren. Positiv wird zudem von manchen Referaten hervorgehoben, dass seit der Pandemie auch die Digitalisierung von Dienstwegen und die elektronische Antragstellung vorangetrieben wurde.

Auch die **Kommunikation mit Zuwendungsempfängern** wurde an die veränderten Umstände angepasst. In der Maßnahmengruppe Export Bavaria gab es beispielsweise eine telefonische Betreuung von Zuwendungsempfängern, welche gut angenommen wurde. Mit den Regierungen standen die Fachreferate in engem Austausch. Schwieriger war es, Vor-Ort-Prüfungen bei Projekten durchzuführen. Diese wurden zeitweise ausgesetzt und die Prüfungen stattdessen über Dokumente bewerkstelligt, was mit einem erhöhten Aufwand verbunden war. Nach Aufhebung der Kontaktbeschränkungen wurde wieder zu Vor-Ort-Prüfungen zurückgekehrt.

Die Fachreferate mussten zudem auf die verschiedenen **Problemlagen auf Projektebene**, welche u. a. durch die externen Schocks hervorgerufen wurden, reagieren. Die Regierungen leiteten den Fachreferaten in den Maßnahmengruppen in ihrer Zuständigkeit Projekte mit Schwierigkeiten zu. Allerdings haben die Referate als zwischengeschaltete Stellen nur einen begrenzten Handlungsspielraum. Ein Referat musste bei Projekten, die nicht fristgerecht abgeschlossen werden konnten, Verlängerungen der Durchführungszeiträume beantragen, in der Begründung wurden die externen Schocks als eine der Ursachen angegeben. Die Referate hätten sich überwiegend eine Verlängerung der offiziellen Frist für die Anerkennung förderfähiger Ausgaben gewünscht. Für einzelbetriebliche Investitionen wurden die Projektlaufzeiten verlängert, um auf Probleme der Unternehmen wie Lieferengpässe zu reagieren. Hier wurden die vom Bund ermöglichten Erleichterungen, wie die Vereinfachung der AFA-Kriterien und eine Ausweitung der Fristen auf über 36 Monate, genutzt. In der Maßnahmengruppe Hochwasserschutz konnte dank der flexiblen Handhabung der Förderprojekte gut auf die Umstände reagiert werden. So wurden Projekte zu Beginn der Förderung in einzelne Teilprojekte aufgeteilt, die einzelnen Bauabschnitten entsprechen. In der Maßnahmengruppe zur Förderung der kommunalen Energieeffizienz wurden angesichts von Kostensteigerungen entgegen der ursprünglichen Planung weniger Projekte mit jeweils mehr Mitteln umgesetzt.

Insgesamt **bewerten die Fachreferate ihre Betroffenheit im Vergleich zu den Zuwendungsempfängern als sehr viel geringer**, wobei nicht alle Zuwendungsempfänger gleichermaßen betroffen waren. Für die Arbeit der Fachreferate bringt der verspätete Start der Förderperiode mehr Schwierigkeiten mit sich als die Auswirkungen durch die externen Schocks.

Vonseiten der Unternehmen waren weniger Anträge während der COVID-19-Pandemie zu beobachten. Die Marktunsicherheit war deutlich zu spüren, Investitionen sind deshalb kleiner ausgefallen und wurden später getätigt. Preissteigerungen und Materialengpässe waren insgesamt die größten Probleme und halten noch an. Dadurch entstanden in vielen Projekten Verzögerungen und Kostensteigerungen. Die Kommunen sind laut den Fachreferaten besonders mit der Kostenentwicklung bei einer geringen finanziellen Leistungsfähigkeit zur Ko-Finanzierung und mit fehlendem Personal konfrontiert.

5.2 Analyse der Wirkmechanismen bei Zuwendungsempfängergruppen

Die aus Perspektive der Zuwendungsempfänger relevanten Faktoren, ihre Ausprägungen und ihre Auswirkungen wurden bereits ausführlich in Kapitel 1.1 dargestellt. Dabei hat sich abgezeichnet, dass Mechanismen der Beeinflussung für die verschiedenen Typen von Zuwendungsempfängern prinzipiell ähnlich wirken, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlicher Tragweite. Die Wirkmechanismen werden daher hier übergreifend dargestellt. Spezifika der unterschiedlichen Zielgruppen werden an entsprechender Stelle hervorgehoben.

Abbildung 32 stellt die **wesentlichen Wirkungsketten der beiden untersuchten externen Schocks** dar. Den beiden externen Schocks werden die wesentlichen Faktoren zugeordnet, wobei die Clusterung der Faktoren, die mit dem Zwischenfazit in Kapitel 4.2.4 etabliert wurde, fortgeführt wird. Dabei handelt es sich erstens um den Faktorenkomplex der Beeinflussung des Arbeitsalltags und der Beeinträchtigung von Prozessen in direktem Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie. Zweitens werden Faktoren untersucht, die mit krisenbedingten Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Lage einhergehen. Drittens werden Faktoren gebündelt, die im Zusammenspiel mit beiden Krisen die Haltungen und Handlungsspielräume der Zuwendungsempfänger beeinflussen. Ziel dieser Clusterung ist es, Muster zu identifizieren, die auch in folgenden Krisensituationen Einfluss auf die Zuwendungsempfänger nehmen.

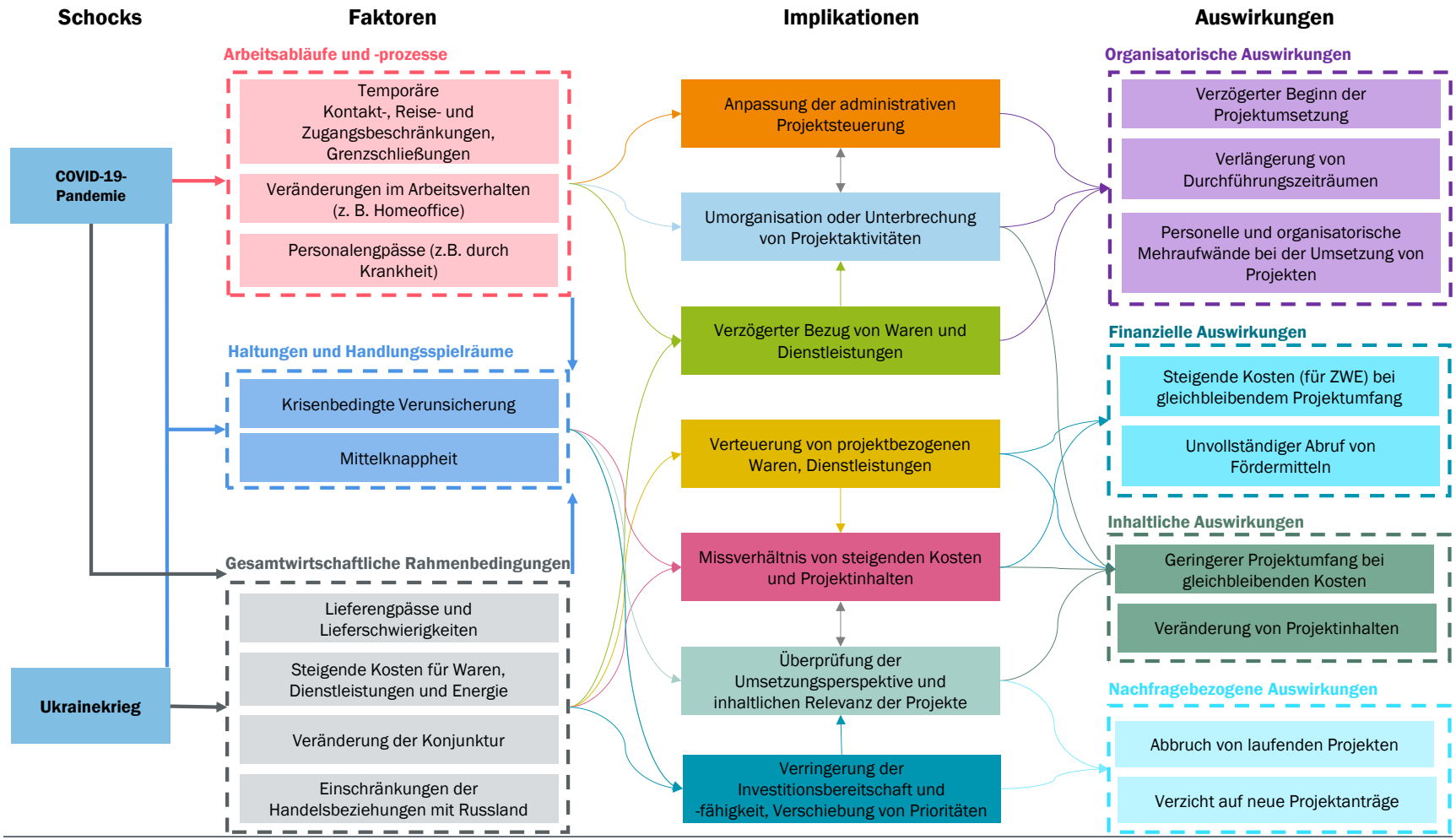
Die Faktoren sind insofern allgemeingültig, als dass sie die Zuwendungsempfänger in ihrem gesamten Handeln beeinflussen können. Daher wird in einem zweiten Schritt hervorgehoben, welche Implikationen sich aus den Faktoren für die Durchführung von laufenden EFRE-Vorhaben sowie für die Wahrnehmung etwaiger zukünftiger Fördervorhaben ergeben.

In einem dritten Schritt wird nachgezeichnet, welche Auswirkungen die Faktoren für die Durchführung von EFRE-Projekten aus Perspektive der Zuwendungsempfänger gehabt haben. Auch hier wird die bereits eingeführte Clusterung übernommen, sodass zwischen organisatorischen, finanziellen, inhaltlichen und nachfragebezogenen Auswirkungen unterschieden wird.

Insgesamt zeigt die Grafik über die Pfeile die Hauptmechanismen und Hauptwirkpfade und bündelt und vereinfacht diese. Zwischen den einzelnen Elementen sind vielfältige Bezüge und Wechselwirkungen denkbar.

Abbildung 32: Wirkmechanismen der externen Schocks

auf Ebene der Zuwendungsempfänger



Quelle: Eigene Darstellung.

© Prognos AG 2025

5.2.1 Beeinflussung des Arbeitsalltags und der Beeinträchtigung von Prozessen

Einfluss der externen Schocks

Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gab es eine Reihe von Faktoren, die etablierte Arbeitsprozesse bei den Akteuren der EFRE-Förderung beeinflusst haben. Zeitlich lässt sich dieser Faktorenkomplex auf Basis der verschiedenen Regelungen des Infektionsschutzgesetzes relativ gut eingrenzen: Er beginnt mit dem ersten Lockdown am 22. März 2020 und endet im ersten Halbjahr 2022. Die Homeoffice-Pflicht und die 3G-Regeln am Arbeitsplatz liefen im März 2022 aus, Einreisebeschränkungen nach Deutschland endeten im Juni 2022. Innerhalb dieses Zeitraums variierte die Intensität der Schutzmaßnahmen, wobei die Lockdown-Phasen sicherlich die deutlichsten Einschnitte im Arbeitsalltag der Zuwendungsempfänger mit sich brachten.

Im Rahmen der **Infektionsschutzmaßnahmen** wurden Einrichtungen und Betriebsstätten mehrmals vollständig geschlossen, phasenweise konnten sie nur unter erschwerten Bedingungen betreten werden. Inwiefern die Zuwendungsempfänger ihre Aktivitäten in diesen Zeiträumen regulär ausführen konnten, hängt von vielen Faktoren ab: Zuwendungsempfänger, deren Tätigkeiten an die Arbeitsstätte oder den Kontakt mit Kunden gebunden sind, waren potenziell stärker betroffen (z. B. Fertigung in Produktionsstätten, personennahe Dienstleistungen, Hotellerie- und Gastgewerbe, Aussteller, Labortätigkeiten etc.). Einen Vorteil hatten Zuwendungsempfänger, die schon vor der Pandemie die notwendige Infrastruktur für die Arbeit im Homeoffice und den digitalen Zugriff auf Daten und Arbeitsgrundlagen eingerichtet hatten. Einschränkungen der Reisefreiheit und Grenzschließungen wirkten sich vor allem auf jene Zuwendungsempfänger aus, die Grenzgänger beschäftigen, ausländische Dienstleister engagieren oder selbst außerhalb Deutschlands Aktivitäten ausüben.

Einschränkungen gab es auch in der **Personalkapazität und -erreichbarkeit**, beispielsweise durch pandemiebedingt höhere Krankenstände oder durch zusätzliche familiäre Verpflichtungen von Mitarbeitenden wie etwa die Kinderbetreuung und Begleitung des Homeschoolings.

Die notwendige Anpassung an die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen haben vielfach zu einer **Veränderung der Arbeitskultur** geführt, welche die Pandemiephase überdauert hat. Dazu zählt beispielsweise die größere Flexibilität bei der Wahl des Arbeitsorts, die Verlegung von Meetings und Abstimmungen in den digitalen Raum und die Nutzung digitaler oder hybrider Formate für Veranstaltungen, z. B. Konferenzen, die früher ausschließlich in Präsenz durchgeführt wurden. Rückmeldungen der Zuwendungsempfänger und der Verwaltungsakteure deuten darauf hin, dass dieser Digitalisierungsschub durchaus auch positiv bewertet wird.

In Summe handelt es sich um Faktoren, welche die bisherigen Arbeitsabläufe von Zuwendungsempfängern durchbrochen haben und den Zuwendungsempfängern Anpassungsleistungen und die Neuorganisation von Prozessen abverlangten. Dabei zeigt sich, dass ein Großteil der Faktoren außerhalb der unmittelbaren Einflusssphäre der Akteure lag und hauptsächlich von rechtlichen Rahmenbedingungen und der Art der Aktivitäten determiniert wurde. Zudem können die Zuwendungsempfänger nicht isoliert betrachtet werden, sondern stehen in vielfältigen Beziehungen zu Dritten. Selbst bei einer reibungsarmen innerbetrieblichen bzw. innerinstitutionellen Bewältigung der Krisenfaktoren können Prozesse gestört werden, wenn Kooperationspartner, Zulieferer, Auftragnehmer oder beteiligte Behörden in ihrem Handeln eingeschränkt sind.

Implikationen für das Projektgeschehen

Für die Durchführung von EFRE-Projekten bedeutete dies, dass **Projektaktivitäten zeitweise zum Erliegen kamen oder neu organisiert** werden mussten, beispielsweise weil die physische

Ausübung von Aktivitäten unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht möglich war oder weil projektbezogene Waren nicht bezogen oder Dienstleistungen nicht erbracht werden konnten.

Notwendig waren oftmals zudem Anpassungen in der **Steuerung und der administrativen Begleitung** der Projekte, um den veränderten Arbeitsbedingungen und -prozessen Rechnung zu tragen.

Auswirkungen

Dieses Gesamtgefüge hat zunächst **zeitliche Auswirkungen**, wobei diese auch von der Phase der Projektumsetzung abhängig sind. Projekte, deren Anträge sich noch in der Vorbereitung befanden, wurden teilweise zurückgehalten und mit zeitlicher Verzögerung eingereicht. Sofern Bewilligungen vorlagen, aber noch nicht mit der eigentlichen Projektarbeit begonnen worden war, wurde auch der Start der Projektaktivitäten verschoben. Laufende Projekte wurden teilweise unterbrochen oder benötigten länger als ursprünglich angenommen, um den Verzögerungen im Projektablauf Rechnung zu tragen.

Die Umsetzung von EFRE-Projekten unter komplexeren Rahmenbedingungen erhöht zudem den **organisatorischen und personellen Aufwand** im Bereich der Projektkoordination und -verwaltung. Zuwendungsempfänger nehmen die EFRE-Förderung unter erschwerten Rahmenbedingungen und den oftmals daraus entstehenden Anpassungsbedarfen als aufwendiger wahr, was sich wiederum negativ auf die Einstellung gegenüber Förderprojekten insgesamt auswirken und dazu führen kann, dass die betroffenen Zuwendungsempfänger zukünftig zurückhaltender agieren.

Die Auswirkungen können zudem auch **inhaltlicher** Natur sein. Viele der Projektkonzepte konnten nicht wie geplant umgesetzt werden, sodass Anpassungen erforderlich waren. Ein Beispiel hierfür sind Veranstaltungen, die aufgrund der Pandemiebedingungen nicht durchgeführt werden konnten. Aufgrund steigender Kosten ist zudem zu erwarten, dass mit dem gleichen Mitteleinsatz weniger Förderinhalte realisiert werden können oder dass zur Aufrechterhaltung des geplanten Projektumfangs alternative Finanzierungsquellen erschlossen werden mussten.

5.2.2 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Einfluss der externen Schocks

Wie in Kapitel 2 ausführlich dargestellt wurde, haben sowohl die COVID-19-Pandemie als auch der russische Angriffskrieg auf die Ukraine – auf unterschiedliche Weise und zu unterschiedlichen Zeitpunkten – erheblich dazu beigetragen, dass sich in der Folge die **gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen** weltweit und damit auch in Deutschland und in Bayern zum Negativen verändert haben.

So waren nach Ausbruch der **COVID-19-Pandemie** im Jahr 2020 deutsche Unternehmen mit einem Rückgang der (ausländischen) Nachfrage nach ihren Produkten und Dienstleistungen konfrontiert. Auf der Angebotsseite sorgten Grenzschließungen und Produktionsrückgänge aufgrund von Kontaktbeschränkungen für **Störungen globaler Lieferketten**, wodurch die Beschaffung wichtiger (Vor-)Produkte und Rohstoffe für deutsche Unternehmen und sonstige Einrichtungen eingeschränkt wurde und einige Unternehmen ihre Produktion zurückfahren mussten. Hinzu kam, dass der freie Verkehr von Arbeitskräften eingeschränkt wurde. Die Knappheit von Rohstoffen und Vorprodukten führte zu **Preissteigerungen** und Verzögerungen in Produktion und Bauwirtschaft. Das Zusammenspiel dieses zeitgleichen globalen Angebots- und Nachfrageschocks erklärt die starke **konjunkturelle Eintrübung** in Deutschland im Jahr 2020.

Die Lieferengpässe hielten auch nach 2020 aufgrund zurückgefahrener Produktions- und Förderkapazitäten sowie globaler Transportprobleme an.

Nach Beginn des **russischen Angriffskriegs auf die Ukraine** verschärfte sich die bereits ab 2021 gestiegene **Inflation**. Haupttreiber waren stark steigende Energiepreise infolge der Verknappung bzw. Einstellung der russischen Gaszufuhr nach Deutschland. Das Fehlen russischen Gases führte besonders in der energieintensiven Industrie zu einem Produktionsrückgang. Als Reaktion auf die hohe Inflation wurden die Leitzinsen angehoben, wodurch sich das Investitionsklima in Deutschland eintrübte. Der Krieg verursachte erneut **Lieferengpässe** und führte insbesondere zu einem **Einbruch der Importe aus Russland**. Aufgrund von Knappheiten verteuerten sich einige Baumaterialien, der Preis energieintensiver Baustoffe wie Glas und Stahl stieg durch die hohen Energiepreise. Der starke Anstieg der Inflation getrieben durch die Energiepreise, die Anhebung der Zinsen und die schwache Weltkonjunktur belasteten seit 2022 die **konjunkturelle Lage** in Deutschland.

Anhand der Ergebnisse der empirischen Erhebungen wird im Folgenden aufgezeigt, wie konkret die veränderte gesamtwirtschaftliche Lage die **Umsetzung der EFRE-Förderung in Bayern in der Förderperiode 2014–2020** beeinflusst hat. Dabei werden die grundlegenden Wirkungszusammenhänge auf Ebene der Projekte erläutert und Besonderheiten in den verschiedenen Zuwendungsempfängergruppen herausgearbeitet.

Die Ergebnisse der Befragung bestätigen, dass ein gewichtiger Teil der Zuwendungsempfänger, welche in der Förderperiode 2014–2020 während der COVID-19-Pandemie und/oder nach dem Beginn des Kriegs in der Ukraine ein EFRE-Projekt umgesetzt haben, durch die veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen beeinflusst wurde.

- So gaben 42 % der Zuwendungsempfänger an, dass **Lieferengpässe und -schwierigkeiten** einen mindestens hohen Einfluss auf die Umsetzung ihres Projekts hatten, weitere 21 % nahmen einen mittleren Einfluss wahr. Dabei zeigten sich die drei Zuwendungsempfängergruppen „Wissenschaft und Forschung“ (45 %), „Unternehmen“ (43 %) und „Öffentlicher Sektor“ (39 %) in ähnlichem Maß von Lieferengpässen betroffen. Am häufigsten wurde ein hoher oder sehr hoher Einfluss (mindestens 10 Nennungen) in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung festgestellt (61 %).
- Gut 10 % der befragten Zuwendungsempfänger wurden explizit durch die **Einschränkung der Handelsbeziehungen mit Russland mindestens** hoch beeinflusst, 9 % in mittlerem Maß. Unternehmen (15 %) waren hiervon erwartungsgemäß stärker betroffen als die Gruppen „Wissenschaft und Forschung“ (6 %) und „Öffentlicher Sektor“ (7 %).
- Den Einfluss **steigender Kosten für Waren, Dienstleistungen und Energie** bewerteten insgesamt 49 % der Befragten als hoch oder sehr hoch, 23 % als mittel. Zwischen den Zuwendungsempfängergruppen wird eine unterschiedlich starke Betroffenheit sichtbar. Während Befragte der Gruppe „Wissenschaft und Forschung“ zu 39 % einen mindestens hohen Einfluss angaben, betrug der Anteil in der Gruppe „Öffentlicher Sektor“ 46 % und in der Gruppe „Unternehmen“ sogar 55 %. Auch hier meldeten die Zuwendungsempfänger der einzelbetrieblichen Investitionsförderung am häufigsten einen hohen bzw. sehr hohen Einfluss (74 %) (mindestens 10 Nennungen).
- 37 % der befragten Zuwendungsempfänger gaben an, stark oder sehr stark durch die **veränderte Konjunktur beeinflusst** worden zu sein, 23 % in mittlerem Maß. Die höchsten Anteile einer hohen oder sehr hohen Betroffenheit zeigten sich in den Gruppen „Unternehmen“ mit 43 % und „Wissenschaft und Forschung“ mit 42 %, niedriger lag die Zustimmung in der Gruppe „Öffentlicher Sektor“ mit 28 %.

Für die Gruppe der Unternehmen lässt sich somit insgesamt eine erhöhte Beeinflussung feststellen. Grundlegende Unterschiede in der Betroffenheit zwischen den drei Zuwendungsempfängergruppen sind allerdings nicht zu erkennen.

Implikationen für das Projektgeschehen

Insbesondere für die Umsetzung investiver EFRE-Projekte, welche einen erheblichen Teil des EFRE-Budgets in Bayern ausmachen, ist die planmäßige Durchführung von Bauvorhaben und Arbeiten zur Ausstattung und Modernisierung von Gebäuden von zentraler Bedeutung. Derartige Vorhaben umfassten im Rahmen des bayerischen EFRE-IWB-Programms 2014–2020

- zum einen Bauinvestitionen wie den Neu- oder Ausbau von Forschungsgebäuden außeruniversitärer Forschungseinrichtungen, die Errichtung von beruflichen Bildungsstätten, die Errichtung oder Erweiterung von Betriebsstätten, Bauvorhaben zum technischen Hochwasserschutz, die Errichtung und den Ausbau von nichtstaatlichen Museen, Aus- und Umbauten von Baudenkmälern und kulturhistorisch bedeutsamen Gebäuden und die Errichtung und den Ausbau von Grün- und Erholungsanlagen sowie
- zum anderen Investitionen in die Ausstattung, Sanierung und Modernisierung, etwa für die Ausrüstung von Forschungsgebäuden (z. B. Labore), zur Modernisierung von Betriebsstätten oder der Diversifizierung der Produktion (z. B. Maschinen), zur Ausstattung beruflicher Bildungsstätten, zur Erhöhung der Energieeffizienz technischer Anlagen sowie von Gebäuden von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen, zur Modernisierung von Baudenkmälern und kulturhistorisch bedeutsamen Gebäuden und zur Sanierung von Konversions- und Brachflächen bzw. leerstehenden Gebäuden.

Die erfolgreiche Umsetzung von EFRE-Projekten in den genannten Fördergegenständen ist folglich besonders von der ausreichenden Verfügbarkeit diverser Baumaterialien bzw. Baustoffe und für das Projekt zentraler (Vor-)Produkte abhängig. Vor diesem Hintergrund beeinträchtigten die **Lieferengpässe und -schwierigkeiten**, welche einen ersten Höhepunkt nach Beginn der COVID-19-Pandemie erreichten und sich nach einem Rückgang ab 2021 nochmals deutlich verschärften, viele, vor allem investive EFRE-Projekte enorm. Wichtige für die Projekttätigkeiten benötigte (Vor-)Produkte und Rohstoffe waren auf den Weltmärkten und ab 2022 auch aus Russland deutlich schwerer und in den meisten Projekten nur verzögert zu beschaffen. Von den Zuwendungsempfängern, die mindestens mittelstark vom eingeschränkten Handel beeinflusst waren, gab knapp die Hälfte an, dass für das Projekt wichtige Produkte aus Russland nicht geliefert werden konnten, besonders hoch war der Anteil bei öffentlichen Einrichtungen. Entweder fehlten damit Produkte und Rohstoffe unmittelbar in den Projekten oder aber Hersteller konnten die für das Projekt benötigten Produkte aufgrund mangelnder Vorleistungen wie etwa Halbleitern nicht liefern (besonders in der Elektro- und Maschinenbauindustrie). In allen investiven Maßnahmengruppen lag die Zustimmung hierzu bei (nahezu) 100 %. Aber auch Zuwendungsempfänger für Technologietransferprojekte stimmten fast vollständig zu, da für die Durchführung von F&E-Projekten spezifische Produkte und Geräte international erworben werden. In manchen Fällen konnten Materialien nur in geringerer Menge oder überhaupt nicht geliefert werden. Dadurch entstanden zwangsläufig Verzögerungen, besonders bei den diversen Bau-, Ausstattungs- und Sanierungsvorhaben, und damit in einer Vielzahl von EFRE-Projekten. Die Projektaktivitäten mussten somit häufig unterbrochen werden, teilweise mussten alternative Beschaffungsmöglichkeiten geprüft werden.

Nicht nur kam es durch die Störung von Lieferketten zu schwerwiegenden Behinderungen bei dem Bezug von Produkten, Materialien und Rohstoffen, sondern überwiegend auch zu einem **Anstieg der Kosten für die Beschaffung der benötigten Waren**. Besonders zeigten sich hiervon Infrastrukturvorhaben in wissenschaftlichen Einrichtungen, einzelbetriebliche Investitionsprojekte

und kommunale Energieeffizienzvorhaben betroffen. Von den mindestens in mittlerem Ausmaß betroffenen Zuwendungsempfängern hat zudem im Durchschnitt etwa für ein Viertel der Bezug eines Produkts auf alternativem Weg dessen Preis erhöht.

Neben den Beschaffungskosten stiegen für die Zuwendungsempfänger angesichts steigender Energiepreise seit 2021 und hoher Knappheiten an Vorleistungen (Rohstoffe, Produkte) im Frühjahr 2020 und besonders ab 2021 die **Kosten für die Projektumsetzung wichtiger Materialien**. Dazu zählen energieintensiv hergestellte Materialien wie z. B. Stahl, Glas und Kunststoffe, aber auch Bauholz sowie wichtige Vorprodukte wie Halbleiter und andere elektronische Bauteile. Der Großteil der befragten Zuwendungsempfänger gab an, dass sich die Materialkosten für die Umsetzung des Projekts erhöht hätten, besonders hoch lag die Zustimmung bei den Gruppen „Wissenschaft und Forschung“ und „Öffentlicher Sektor“. Daneben stiegen in etwa jedem zweiten Projekt auch die **Kosten für externe Dienstleistungen**, weil auch die dafür zuständigen Unternehmen von den genannten Kostensteigerungen betroffen waren und sie entsprechend in ihrer Preisgestaltung berücksichtigen mussten. Diese Belastung trat verstärkt bei einzelbetrieblichen Investitionsprojekten (inkl. Energieeffizienz) und bei Investitionen in die Forschungsinfrastruktur auf. In wenigen Fällen gelang es den Projektverantwortlichen gar nicht, zum ursprünglich vorgesehenen Preis einen Dienstleister zu engagieren, auch hier waren am häufigsten Investitionen in außeruniversitären Forschungszentren betroffen. Die steigenden **Energiepreise** beeinflussten in knapp jedem zweiten Fall das jeweilige Projekt, wobei die Betroffenheit von Bauprojekten aufgrund der Teuerung von Baumaterialien deutlich wird, vor allem im Fall von Forschungsbauten, Betriebsgebäuden und Baudenkmälern bzw. kulturhistorisch bedeutsamen Gebäuden. Die Preissteigerungen wirkten nur in Einzelfällen existenzgefährdend für die Zuwendungsempfänger, am stärksten betroffen waren Unternehmen. Insgesamt bedeuteten die extern bedingten Kostensteigerungen einen Anstieg der Gesamtkosten vieler Projekte, wodurch sich ein Missverhältnis zwischen den tatsächlichen Kosten und den ursprünglich geplanten Projektinhalten ergab.

Die nachhaltige Störung globaler Lieferketten seit 2020 sowie die gestiegene Inflation und die weltweit schwache Nachfrage führten zu einer **Abkühlung der Konjunktur in Deutschland**. Mit Ausnahme einer kurzen Erholung im Jahr 2021 bleibt ein Aufschwung seit Beginn der COVID-19-Pandemie aus. Bei etwa einem Drittel der befragten Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen äußerte sich die Konjunkturschwäche anhand eines Nachfrageeinbruchs der eigenen Produkte oder Dienstleistungen, am stärksten waren KMU der Maßnahmengruppe „Export Bavaria“ betroffen. Die mit der konjunkturellen Lage einhergehende Marktunsicherheit und Verschlechterung der eigenen wirtschaftlichen Lage wirkte dämpfend auf die Investitionsbereitschaft bzw. -fähigkeit etwa jedes dritten mindestens mittelstark betroffenen Zuwendungsempfängers, wobei vor allem Unternehmen zurückhaltender, also weniger und verspätet, investierten. Unter den Unternehmen, die ein einzelbetriebliches Investitionsvorhaben durchführten, lag die Zustimmung dazu bei knapp 50 %. Manche Unternehmen aus dem Gastgewerbe nutzten die pandemiebedingte Ruhepause dagegen für Investitionen. Dass sowohl Unternehmen als auch private Risikokapitalinvestoren weniger Investments tätigten, wirkte sich negativ auf die Zahl der Finanzierungen von KMU mithilfe der EFRE-Finanzinstrumente aus. Auch in der Maßnahmengruppe „Export Bavaria“ sorgte die Unsicherheit bei Unternehmen dafür, dass einige Unternehmen erst gar keine Projekte zur Erschließung ausländischer Märkte begannen und keine Förderung beantragten.

Auch setzten manche Zuwendungsempfänger andere Prioritäten. So gab mehr als ein Drittel der befragten Unternehmen an, die strategische Ausrichtung ihres Unternehmens an die veränderte Konjunktur anzupassen, unter den Unternehmen mit geplantem Projekt zur Steigerung der Energieeffizienz sogar mehr als jedes zweite. In diesem Zug überprüften Zuwendungsempfänger, welche inhaltliche Relevanz das jeweilige EFRE-Projekt noch besaß. Insgesamt konnte etwa ein

Viertel der befragten Zuwendungsempfänger der Nutzen des EFRE-Projekts angesichts der veränderten Rahmenbedingungen schwer einschätzen. Am stärksten waren davon Unternehmen betroffen, vor allem KMU, die eine Förderung zur Erschließung ausländischer Märkte erhielten. Denn nach Beginn des Kriegs in der Ukraine sank bei international ausgerichteten Unternehmen das Interesse an Geschäften mit osteuropäischen Ländern stark.

Auswirkungen

Die veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, welche sich für die Projektverantwortlichen in Form von Lieferengpässen, Kostensteigerungen und der insgesamt abgekühlten Konjunktur bemerkbar machten, hatten deutliche Auswirkungen auf die Umsetzung der EFRE-Projekte.

In **organisatorischer Hinsicht** bedeuteten vor allem die entstandenen Verzögerungen im Bezug benötigter Waren, dass Projekte länger als beim Förderantrag zugrunde gelegt dauerten. Knapp jeder zweite befragte Zuwendungsempfänger war davon im Durchschnitt betroffen, am deutlichsten Projekte zur Revitalisierung von Konversions- und Brachflächen sowie Gebäudeleerständen, zur kommunalen Energieeffizienz und in Forschungs- und Kompetenzzentren. Fast zwei Drittel der Befragten bewerteten das Ausmaß dieser Auswirkung auf die Projektumsetzung als hoch bzw. sehr hoch. Durchführungszeiträume konnten in manchen Projekten verlängert werden. Im Falle der unfreiwilligen Unterbrechung der Projektaktivitäten und gestiegener Kosten für Materialien und Dienstleistungen bemühten sich Projektverantwortliche um alternative Lösungen, was zu einem organisatorischen Mehraufwand führen konnte, dessen Auswirkung auf die Umsetzung mehrheitlich als mindestens hoch bewertet wurde. Teils kam es zudem bereits zu Beginn der Projektumsetzung zu Verzögerungen. Gleichwohl konnte nur jeder zehnte Zuwendungsempfänger die zugesagten Fördermittel nicht vollständig abrufen, was darauf hindeutet, dass die Projekte länger dauerten, aber dennoch Fortschritte erzielt werden konnten. Manche Projekte konnten nicht mehr im Zeitrahmen der Förderperiode abgeschlossen werden.

Finanziell wirkten sich die gestiegenen Kosten etwa bei Bauvorhaben oder für einzelne Produkte und Materialien auf die Höhe der Projektkosten aus, welche über das ursprünglich geplante Volumen hinausgingen. Am häufigsten waren Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger betroffen, auch hier am deutlichsten Projekte zur Revitalisierung von Konversions- und Brachflächen sowie Gebäudeleerständen, zur kommunalen Energieeffizienz und zur Förderung einer nachhaltigen Nutzung von Baudenkmälern und kulturhistorisch bedeutsamen Gebäuden. Zuwendungsempfänger mussten die Mehrkosten selbst tragen oder Projekte wurden in ihrem Umfang reduziert, falls die Zusatzkosten nicht finanziert werden konnten. Entsprechend mussten **Projektinhalte** gegenüber dem ursprünglichen Förderantrag angepasst werden. Dies bedeutete z. B., dass die vorgesehene Ausstattung für eine Einrichtung oder ein Unternehmen nicht im ursprünglichen Umfang vorgenommen werden konnte. Während Zuwendungsempfänger aus dem öffentlichen Sektor und Unternehmen nur vereinzelt von inhaltlichen Anpassungen der Projekte betroffen waren, traf dies auf zwei Drittel der Gruppe „Wissenschaft und Forschung“ zu. Am häufigsten mussten inhaltliche Anpassungen bei Technologietransferprojekten vorgenommen werden (71 %). Hintergrund ist, dass diese Projekte auf Kooperationen von Hochschulen mit Unternehmen beruhen, in der Krisenzeit aber Unternehmen vielfach andere Prioritäten setzten, weshalb die Projekte sich verkleinerten. In der kommunalen Energieeffizienzförderung wurden dagegen weniger Projekte mit jeweils erhöhten Summen gefördert.

Vereinzelt mussten Projekte auch ganz eingestellt werden. Die Gründe hierfür lagen zum einen in den stark gestiegenen Kosten, die eine Finanzierung des Vorhabens verhinderten. Zum anderen zeigt die hohe Anzahl abgebrochener einzelbetrieblicher Investitionsprojekte, dass die ungünstige konjunkturelle Lage bei einigen Unternehmen zum Abbruch oder zur Verschiebung eines

geplanten Investitionsvorhabens führte. Die ebenfalls hohe Abbruchquote von Projekten zur Erschließung ausländischer Märkte lässt sich damit erklären, dass Unternehmen aufgrund der schlechten Konjunktur prioritär ihr eigenes Überleben sicherstellen mussten und bestimmte Auslandsmärkte, so etwa Russland und andere osteuropäische Länder, wegfielen bzw. an Attraktivität verloren. Ein Gegenbeispiel stellt die Förderung des Hochwasserschutzes dar, bei welcher sich Preissteigerungen nicht auf die Umsetzungsperspektive der Projekte auswirkten, da die Vorhaben in jedem Fall aus staatlichen Mitteln finanziert wurden.

5.2.3 Haltungen und Handlungsspielräume

Externe Schocks & Faktoren

Die COVID-19-Pandemie wie auch der Krieg in der Ukraine mit all ihren Auswirkungen beförderten und befördern ein generelles Gefühl der **Verunsicherung in der Gesellschaft**, sowohl auf individueller Ebene als auch auf institutioneller Ebene wie z. B. in Unternehmensführungen. Beide Ebenen interagieren dabei auf vielfältige Art und Weise miteinander, z. B. durch Änderungen im Kaufverhalten und Änderung der Sparquote. Die wirtschaftliche Dimension der Schocks wurde in Kapitel 3 und auch an anderen Stellen in dieser Studie bereits dokumentiert. Nicht zu vernachlässigen ist, dass die externen Schocks aber auch abseits der wirtschaftlichen Dimension zur Verunsicherung beigetragen haben. Einschränkungen, die teilweise tief ins persönliche Leben hineinreichten, haben den Menschen vor Augen geführt, dass sie sowohl individuell als auch als Teil der Gesellschaft externen Risiken ausgesetzt sind, die sie wirtschaftlich, gesundheitlich und anderweitig bedrohen.

Die externen Schocks haben auch an vielen Stellen **finanzielle Mittel knapp** werden lassen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass erstens insgesamt bei vielen Akteuren weniger Mittel zur Verfügung standen aufgrund sinkender Einnahmen und/oder steigender Ausgaben. Zweitens wurden als Reaktion auf die externen Schocks Mittel umgeschichtet, teilweise, um die akut auftretenden Krisen zu bekämpfen, teilweise, weil die wirtschaftliche Lage und allgemeine Verunsicherung Investitionen unattraktiver erscheinen ließen.

Die Beschreibung verdeutlicht, dass beide Faktoren, die krisenbedingte Verunsicherung und die Mittelknappheit, von vielen der anderen betrachteten Faktoren maßgeblich beeinflusst und verstärkt wurden. Gleichzeitig wirkten sie in die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurück, insbesondere auf die Konjunktur, indem sie die gesamtgesellschaftliche Nachfrage reduzierten, speziell in Bezug auf Investitionsgüter.

Implikationen für das Projektgeschehen

Krisenbedingte Verunsicherung und Mittelknappheit bewirken, dass viele Projekte unattraktiver und im Falle der Mittelknappheit schwieriger zu finanzieren werden. Die Verunsicherung wirkt dabei auf zweierlei Weise. Erstens kann die **Verunsicherung beim durchführenden Akteur selbst**, die eng verknüpft mit der generellen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lage ist, zu einer Verschiebung der Prioritäten führen. Dies beinhaltet zweitens eine Verkürzung des Planungshorizontes und eine steigende Risikoaversion als Reaktion auf die akut zu bewältigenden Krisen, die Vorsorge- und Absicherungsmaßnahmen ratsam erscheinen lassen. Es überrascht vor diesem Hintergrund nicht, dass Unternehmen sehr viel häufiger angaben, von krisenbedingter Verunsicherung in ihrer Projektdurchführung stark oder sehr stark betroffen zu sein (ca. 50 %), während dies auf den öffentlichen Sektor (ca. 23 %) und den Wissenschafts- und Forschungssektor (25 %) sehr viel weniger zutraf. Unternehmen bekamen die Auswirkungen der Krisen deutlich unmittelbarer zu spüren und waren auch unmittelbarer bedroht. Sie interagieren

darüber hinaus umfassender mit dem freien Markt als Anbieter und spüren die sich dort niederschlagende krisenbedingte Verunsicherung stärker und früher als z. B. öffentliche Einrichtungen. Der Mechanismus wird durch die empirischen Ergebnisse der Befragung gestützt. Von den Zuwendungsempfängern, die der krisenbedingten Verunsicherung einen mindestens mittelstarken Einfluss beimaßen, empfand ein signifikanter Teil die Zukunft der eigenen Einrichtung bzw. des eigenen Unternehmens als unsicher. Wenig überraschend betraf dies erneut vor allem Unternehmen (33 %), aber auch Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen (29 %), weniger Einrichtungen des öffentlichen Sektors (13 %).

Krisenbedingte Verunsicherung kann auch über einen zweiten Weg zu einer Verschiebung der Prioritäten führen, weil nämlich das gesamtgesellschaftliche und -wirtschaftliche Umfeld sowie die Zukunftsaussichten sich ändern, wenn die Verunsicherung zunimmt. Dies kann dazu führen, dass ein Projekt nicht mehr aussichtsreich oder lohnend erscheint im Vergleich zu Alternativen bzw. dass es als zu unsicher empfunden wird, ob das Projekt aussichtsreich oder lohnend sein wird. Letzteres wurde wenig überraschend erneut vor allem von Unternehmen empfunden. Fast die Hälfte (45 %) der Unternehmen, die krisenbedingter Verunsicherung einen mindestens mittelstarken Effekt zuschrieben, nannten diese Unsicherheit hinsichtlich des Nutzens des Projekts. Nur ein Fünftel (21 %) der analog betroffenen anderen Zuwendungsempfängergruppen antwortete gleich. Es ist in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass die krisenbedingte Verunsicherung auch indirekt bzw. in Verbindung mit der sich abkühlenden Konjunktur wirkt. Inwiefern die Befragten dies mitberücksichtigt haben, ist nicht klar abzuschätzen, doch es ist plausibel, dass die krisenbedingte Verunsicherung als Faktor insgesamt stärker wirkte, als allein die Umfrageergebnisse suggerieren.

Mittelknappheit kann direkt dazu führen, dass Projekte nicht mehr oder nicht mehr vollumfänglich umgesetzt werden können, wenn schlicht nicht genügend finanzielle Mittel vorhanden sind, um das Projekt sinnvoll umzusetzen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit – und hier spielen Mittelknappheit und die krisenbedingte Verunsicherung zusammen – dass angesichts knapper Mittel Projekte depriorisiert werden, deren Nutzen zu gering oder unsicher erscheint, um Kapital stattdessen anderen vielleicht drängenderen oder nützlicher erscheinenden Verwendungen zuzuführen.

Die befragten mindestens mittelstark betroffenen Zuwendungsempfänger nannten am häufigsten das Fehlen entweder privater oder öffentlicher Eigenmittel als Faktor. In jeder der Zuwendungsempfängergruppen nannte ungefähr ein Drittel bis knapp die Hälfte mindestens eine Form von Eigenmitteln als ausschlaggebenden Faktor. Andere Aspekte wie der Zugang zu Bankkrediten spielten nur eine stark untergeordnete Rolle. Selbst unter den mindestens mittelstark betroffenen Unternehmen maßen diesem Aspekt nur 16 % eine Bedeutung bei. Die Gruppe der von Mittelknappheit mindestens mittelstark betroffenen Zuwendungsempfänger war dabei insgesamt überschaubar mit weniger als einem Drittel in jeder der betrachteten Zuwendungsempfängergruppen. Interessanterweise unterscheiden sich die Gruppen diesbezüglich nicht deutlich voneinander. Leicht erklärbar ist angesichts der längerfristigen Budgetierungen und Finanzierungsrahmen, dass im öffentlichen Sektor der im Vergleich zu den anderen Gruppen größte Anteil der Mittelknappheit überhaupt keinen Einfluss zuschrieb.

Auswirkungen

Krisenbedingte Verunsicherung und Mittelknappheit können letztlich dazu führen, dass Projekte entweder abgebrochen, in ihrer inhaltlichen Ausrichtung verändert oder in ihrem Umfang reduziert werden. Mittelbar können sie zudem nach sich ziehen, dass von weiteren Förderprojekten zumindest vorerst Abstand genommen wird. Über die Zuwendungsempfängergruppen hinweg antworteten nur allerdings wenige (<20 %), dass die

externen Schocks nach sich gezogen hätten, dass auf weitere Förderprojekte erstmal verzichtet werde. Anders sieht es hinsichtlich der **inhaltlichen Neuorientierung** von Projekten aus. Dort zeigt sich ein sehr deutlicher Unterschied zwischen dem Bereich Wissenschaft und Forschung und den anderen beiden. Zuwendungsempfänger ersteren Bereichs bejahten zu fast zwei Dritteln (65 %), dass die externen Schocks zu einer inhaltlichen Neuausrichtung geführt hätten, während nur etwa 15 % der anderen Empfängergruppen dies taten. Dabei ist zu beachten, dass ein großer Teil des Wissenschafts- und Forschungsbereichs Transferprojekte sind, die sensibel auf die Nachfrage durch Unternehmen reagieren. Interessant ist, dass Unternehmen im geringsten Maße ihre Projekte inhaltlich neu ausrichteten. Es scheint, als sei die grundsätzliche inhaltliche Ausrichtung der EFRE-Förderung für Unternehmen passgenau auch für krisengeprägte Zeiten. Beachtet werden muss allerdings, dass an der Befragung keine Unternehmen oder andere Zuwendungsempfänger teilnahmen, die ihr Projekt abbrachen. Es könnte deshalb sein, dass die Befragung den Einfluss der untersuchten Faktoren auf die Projektdurchführung insgesamt unterschätzt. Es gab eine Reihe von nicht erfolgreich abgeschlossenen Projekten, hauptsächlich bei Unternehmen, was sich mit den Erkenntnissen aus der Umfrage deckt. Die genauen Gründe für den Abbruch eines Projekts sind empirisch nicht fassbar. Doch es ist davon auszugehen, dass zumindest für einen Teil der Abbrüche krisenbedingte Verunsicherung und Mittelknappheit entscheidende Faktoren waren.

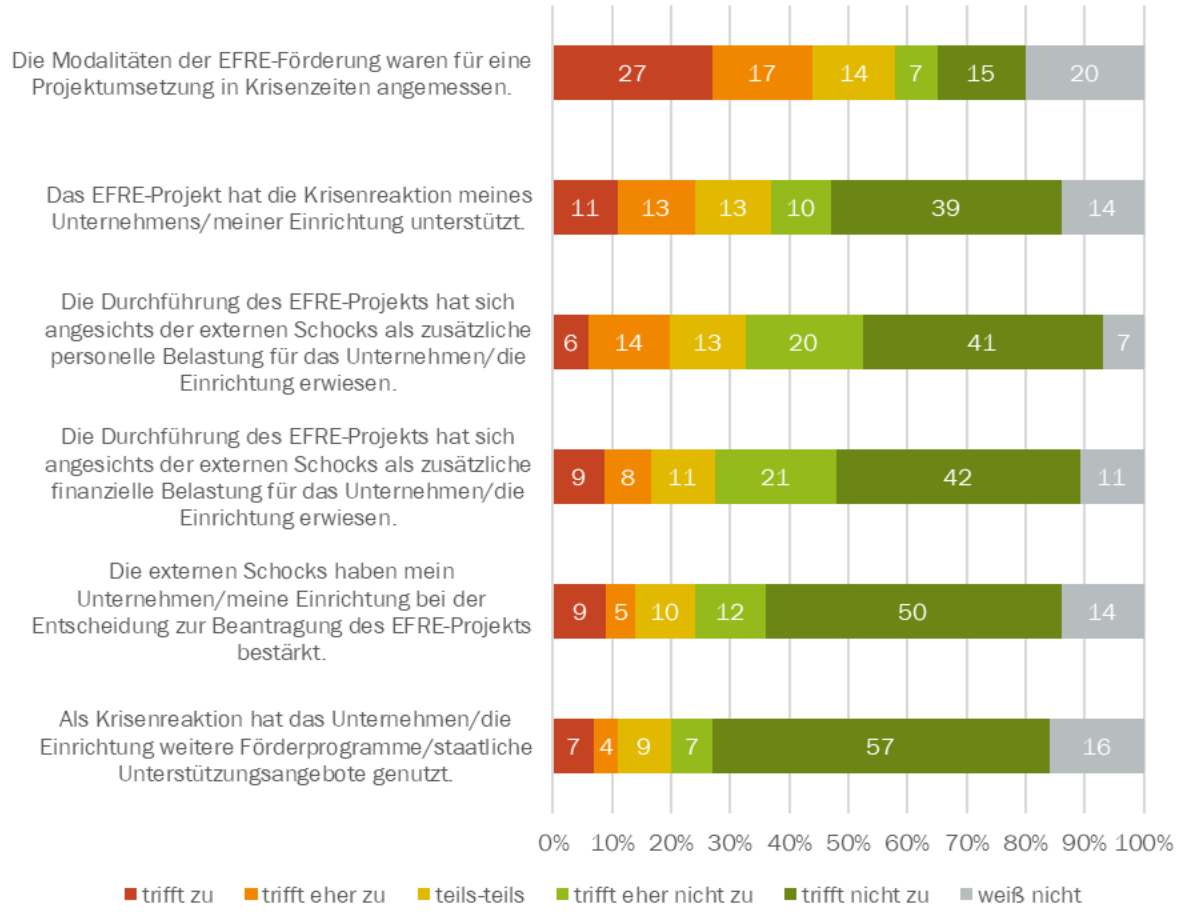
Der EFRE hat mit seinen Kofinanzierungssätzen und seiner eher langfristigen Ausrichtung ein Profil, welches nahelegt, dass die nachfragehemmenden Effekte gegenüber den nachfragefördernden Effekten der externen Schocks überwiegen. Mittelknappheit und die krisenbedingte Verunsicherung können unter bestimmten Bedingungen allerdings auch zu einer Erhöhung der Nachfrage nach Fördermitteln führen. So stieg nach Beginn des Kriegs in der Ukraine und der darauffolgenden Eintrübung des Investitionsklimas die Nachfrage von KMU und Start-ups nach öffentlichem Beteiligungskapital aus den EFRE-Finanzinstrumenten.

5.2.4 Einschätzung des EFRE durch Zuwendungsempfänger aus Perspektive der externen Schocks

Im Rahmen der Umfrage wurde auch abgefragt, wie die Zuwendungsempfänger das EFRE-Programm und dessen Umsetzung vor dem Hintergrund der externen Schocks wahrgenommen haben und bewerten würden (Abbildung 33).

Abbildung 33: Einschätzung des EFRE durch Zuwendungsempfänger von dem Hintergrund der externen Schocks

in Prozent



Frage: Wie bewerten Sie die folgenden Aussagen?

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Onlineumfrage unter den Zuwendungsempfängern. © Prognos AG, 2025

Etwas weniger als die Hälfte (43 %) der Befragten fand, dass die Modalitäten der EFRE-Förderung für eine Projektumsetzung in Krisenzeiten eher oder vollständig angemessen gewesen seien. Weniger als ein Viertel (22 %) traf die entgegengesetzte Aussage. Angesichts der schwierigen Lage ist dies ein gutes Ergebnis, welches nichtsdestotrotz darauf hindeutet, dass in Bezug auf die Ausgestaltung und Umsetzung des EFRE Optimierungspotenzial vorhanden war und ist.

Nur wenige Befragte schrieben der EFRE-Förderung in Bezug auf die externen Schocks besonders positive oder negative Wirkungen zu. Immerhin ein knappes Viertel (24 %) antwortete, dass das EFRE-Programm eher oder vollständig die Krisenreaktion des eigenen Unternehmens bzw. der eigenen Einrichtung unterstützt habe. Interessanterweise gab es in diesem Punkt deutliche Unterschiede zwischen den Zuwendungsempfängergruppen. Ein gutes Drittel der Unternehmen (35 %) steht diesbezüglich einem knappen Siebtel (14 %) der öffentlichen Einrichtungen gegenüber. Zumindest teilweise wird dies auf den spezifischen Zuschnitt der Maßnahmen zurückzuführen sein.

Ebenfalls eine Rolle wird spielen, dass die externen Schocks unterschiedliche Zuwendungsempfänger unterschiedlich herausgefordert haben. Unternehmen waren sehr viel direkter finanziell bedroht als öffentliche Einrichtungen und die EFRE-Förderung ist letztlich eine finanzielle Förderung. Insgesamt zeugt die hohe Zustimmung bei Unternehmen davon, dass zumindest in dieser Zuwendungsempfängergruppe der EFRE teilweise auch in seiner eigentlich nicht vorgesehenen Krisenfolgenbekämpfungsfunktion reüssieren konnte.

Weniger als 20 % der Befragten stimmten eher oder vollständig zu, dass der EFRE sich angesichts der externen Schocks als zusätzliche personelle (19 %) oder finanzielle Belastung (16 %) erwiesen hätte. Bemerkenswerterweise wurden diese Aspekte deutlich stärker von öffentlichen Einrichtungen bejaht (28 % respektive 25 %). Nur 14 % der Befragten meinten, dass die externen Schocks das eigene Unternehmen oder die eigene Einrichtung in der Entscheidung bestärkt hätten, das EFRE-Projekt zu beantragen.

6 Schlussfolgerungen

Ziel der Evaluierung war es zu überprüfen, welche Faktoren im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine ein Risiko für die Programmumsetzung darstellen und welche direkten oder indirekten Auswirkungen beide externen Schocks auf die Programmumsetzung haben.

Das in der Evaluierung aufgespannte Faktorenfeld hat sich im Wesentlichen bestätigt. Es lässt sich für die Akteure auf den hier untersuchten Ebenen deklinieren. Während sich aus der Funktion der Akteure im System durchaus Spezifika ergeben, ist der reine Wirkmechanismus hinter den Faktoren für die verschiedenen Akteure vergleichbar. Die **Kategorisierung der dargestellten Faktoren** ist entlang **mehrerer Dimensionen** möglich:

- Zeitlich kann zwischen **temporären Faktoren**, welche nur in einer bestimmten Phase auf die Umsetzung von EFRE-Programmen einwirkten und **dauerhaften Faktoren**, welche durch externe Schocks ausgelöst wurden und sich danach verstetigten, unterschieden werden. Während beispielsweise Maßnahmen im Rahmen des Infektionsschutzgesetzes nur zu bestimmten Zeiträumen zwischen 2020 und 2022 Einfluss auf die Durchführbarkeit von Projekten nahmen, hat sich der Negativtrend bei wirtschaftlichen Faktoren verstetigt und beeinflusst noch heute die Nachfrage und Investitionsbereitschaft der Akteure.
- Bezüglich des Wirkmechanismus lässt sich zwischen **direkten und indirekten Beeinflussungswegen** unterscheiden. Der gleiche Faktor kann dabei bestimmte Akteure direkt beeinflussen, während er sich auf andere Akteure indirekt auswirkt. Steigende Preise für Waren, Dienstleistungen und Energie wirken sich beispielsweise unmittelbar auf die Zuwendungsempfänger aus, da diese Faktoren unmittelbar die Projektkosten betreffen. Die Verwaltungsakteure sind davon hingegen in ihrer Funktion nicht unmittelbar betroffen, spüren die wirtschaftlichen Faktoren jedoch indirekt über die Inanspruchnahme der Programme.
- Je nach Rolle des Akteurs beeinflussen die Faktoren das **Angebot** oder die **Nachfrage** der EFRE-Förderung, wobei sich beide Dimensionen gegenseitig bedingen können.

Zu beachten ist zudem, dass die beschriebenen Faktoren nicht isoliert auftreten, sondern sich gegenseitig beeinflussen und potenzieren können. Aus den externen Schocks resultiert ein komplexes Geflecht von Einflussfaktoren, welches in dieser Form für die Umsetzung der Europäischen Kohäsionspolitik einmalig ist.

Mit Blick auf die **Betroffenheit verschiedener Maßnahmenarten und Förderthemen** lassen die Ergebnisse der Analyse auf Ebene der Zuwendungsempfänger eine Reihe von übergeordneten Aussagen zu:

- Von der COVID-19-Pandemie ausgelöste Einflussfaktoren auf die Arbeitsweise und Arbeitsprozesse von Akteuren haben über das EFRE-Programm recht ähnlich gewirkt. Besonders betroffen waren Akteure, für die die Durchführung von Projektaktivitäten an bestimmte Arbeitsorte wie Forschungslabore und Baustellen oder an die Durchführung von Veranstaltungen in Präsenz (z. B. Messen, Netzwerktreffen, Gartenschauen) gebunden war.
- Je mehr Erfahrung bereits vor Einsetzen der Pandemie mit digitalen Arbeitsprozessen vorlag, desto reibungsloser ließ sich die Arbeitsfähigkeit gerade zu Beginn der Pandemie erhalten.
- In den unternehmensbezogenen Maßnahmen wird die Nachfrage nach Förderprogrammen am stärksten von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung getrieben. Im Bereich Forschung

und Wissenschaft sind Maßnahmen, die einen hohen Anwendungsbezug haben oder in direkter Mitwirkung mit Unternehmen entstehen, für gesamtwirtschaftliche Veränderungen mittelbar über die Unternehmen anfällig.
- Unter den öffentlichen Akteuren stehen Zuwendungsempfänger mit angespannter Haushaltslage unter Druck, Kommunen sind davor eher betroffen als staatliche Akteure.
- Maßnahmen, in denen Bauinvestitionen durchgeführt werden, sind von Beeinträchtigungen der Lieferketten und von Preissteigerungen für Waren und Dienstleistungen besonders betroffen. Dies macht sie anfällig für Verzögerungen oder auch den Abbruch von Projekten, wenn absehbar ist, dass Zeiträume nicht mehr für die Realisierung aufwändiger Vorhaben ausreichen oder Kosten für Vorhaben in ungeahnte Höhen steigen.
- Auch Maßnahmen, die Ausstattungsinvestitionen umfassen, sind von den weltweiten Handelsverflechtungen und Lieferketten für den Bezug der benötigten Materialien und Geräte abhängig.
- Die wirtschaftlichen Folgen des Kriegs in der Ukraine waren über alle Maßnahmen hinweg spürbar. Dass Projekte mit direktem Russland- oder Ukrainebezug vorgehsehen waren und nicht wie geplant stattfinden konnten, betraf jedoch nur wenige Unternehmen.

Ob die herausgearbeiteten Prinzipien für den einzelnen Zuwendungsempfänger zutreffen, hängt jedoch auch davon ab, in welcher Phase der Projektumsetzung sich der Zuwendungsempfänger beim Einsetzen der Schocks befindet und wie lang der vorgesehene Durchführungszeitraum ist. Je näher das Ende der Förderperiode ist, desto riskanter sind durch externe Schocks ausgelöste Verzögerungen, weil der Zeitpuffer zum Ausgleich von Verzögerungen fehlt.

In der **Gegenüberstellung des Einflusses der externen Schocks** auf das bayerische **IWB-Programm 2014–2020** das **IBW-Programm 2021–2027** kann festgestellt werden,

- dass **Akteure aus Politik und Verwaltung**, von der Europäischen Kommission über die Verwaltungsbehörde bis hin zu den Fachreferaten, **in ihren eigenen Arbeitsprozessen nur von der COVID-19-Pandemie direkt beeinflusst** wurden. Den Akteuren gelang es den Umständen entsprechend schnell, sich den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Während die ersten Wochen und Monate der Pandemie von einzelnen Akteuren durchaus als belastend empfunden wurden, gingen damit keine nennenswerten Funktionsverluste im kohäsionspolitischen Fördersystem einher.
- dass für die Akteure aus Politik und Verwaltung in beiden Förderperioden die **Auswirkungen der externen Schocks auf das Fördersystem und das Fördergeschehen eine zentrale Herausforderung** war. Sowohl die europäischen Akteure als auch die bayerischen Verwaltungsakteure ergriffen Maßnahmen, um die Durchführung der Förderung unter veränderten Vorzeichen bestmöglich aufrechtzuerhalten. Im Vergleich zum kohäsionspolitischen Tagesgeschäft erforderte dies die Verschiebung von inhaltlichen und prozessualen Prioritäten, um neue Instrumente und Verfahren einzuführen und Programme zu ändern. Während sich für die Zuwendungsempfänger Fristen nur geringfügig verschoben, kam es im Fördersystem insgesamt zu Verzögerungen von mehreren Monaten gegenüber dem erwartbaren Verlauf einer Förderperiode ohne externe Schocks. Zeitverzögerungen wurden zu einer zentralen Folgeerscheinung der externen Schocks.
- dass Verzögerungen auf Ebene des Projektgeschehens für die letzten Jahre der Förderperiode 2014–2020 einen **hohen Druck erzeugten, den erfolgreichen Programmabschluss sicherzustellen**. Während die Europäische Kommission am ursprünglichen Förderzeitraum festhielt, eröffnete sie Möglichkeiten der Flexibilisierung, die durch hohe EU-Kofinanzierungssätze und Förderquoten, die Abkehr von der thematischen Konzentration und Freiheiten beim Verschieben von Mitteln eine bessere Ausschöpfung der Mittel ermöglichte. Im Ergebnis gelang dem Freistaat zum Ende der Förderperiode eine

drastische Aufholbewegung, die letztendlich zu einem gelungenen Programmabschluss führte.

- dass auch der **Start in die Förderperiode 2021–2027 von Verzögerungen geprägt** war. Die Krisenreaktion hatte daran durchaus einen Anteil, doch auch die Implementierung interner Neuerungen und Anforderungen, die seitens der Kommission definiert und von Mitgliedstaaten und Verwaltungsbehörden erfüllt werden mussten, führte europaweit dazu, dass erst im zweiten Quartal 2022 IBW-Programme bewilligt wurden. Auf Ebene einzelner Projekte sind diese Verzögerungen weniger problematisch, weil der Zeitraum zur Durchführung ausreichend lang ist – ggf. mit Ausnahme großer Infrastrukturvorhaben. Bezüglich der Mittelbindung, die erstmals 2025 für die Jahrestranche 2022 greift, geht mit dem zeitlichen Verzug allerdings ein Risiko einher.
- dass für die Zuwendungsempfänger in der Förderperiode 2014–2020 die **Durchführung der Projektaktivitäten unter pandemischen Bedingungen schwierig** war. Seitdem haben sich die Determinanten für die Umsetzung von Projekten in der Förderperiode 2021–2027 wieder normalisiert, nicht aber das wirtschaftliche Umfeld. Die Nachfrage bleibt auf Programmebene bislang hinter den Erwartungen zurück.
- dass die **dauerhaft schwache Konjunktur** infolge der externen Schocks zu Risikoaversion führt und die Nachfrage hemmt. Insbesondere KMU investieren zurückhaltender. Maßnahmen wie die regionale Investitionsförderung oder die Finanzinstrumente, die in früheren Jahren beinahe Selbstläufer waren, werden deutlich weniger in Anspruch genommen.
- dass neben den externen Schocks auch **veränderte Förderkonditionen** wie die Absenkung der maximalen Kofinanzierung aus EU-Mitteln auf 40 % und die hohen bürokratischen Anforderungen die Attraktivität des EFRE mindern und zu einer geringeren Nachfrage führen.

Eine exakte Prognose, wie sich die Inanspruchnahme des bayerischen EFRE-Programms in den restlichen Jahren der Förderperiode entwickelt, kann an dieser Stelle nicht getroffen werden. Angesichts der wirtschaftlichen Rezession und der multiplen geopolitischen Herausforderungen stehen die Zeichen aus Perspektive des Gesamtprogramms allerdings nicht auf Entspannung.

Mit der Einführung von STEP im Sommer 2024 schöpft die bayerische Verwaltungsbehörde die inhaltlichen und fördertechnischen Möglichkeiten, welche die Kommission im Angesicht der geschilderten Herausforderungen anbietet, aus. Für weitere tiefgreifende Änderungen, wie die Entwicklung neuer Maßnahmen, sind die notwendigen Zeiträume zum jetzigen Zeitpunkt bereits sehr knapp. Die folgenden **Überlegungen und Empfehlungen** sollen sich daher **nicht auf Ebene der Optimierung einzelner Maßnahmenarten** bewegen, **sondern größere Entwicklungen** in den Blick nehmen:

- Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie mit seinen weitreichenden Folgen auf das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben war ein Einschnitt in die EFRE-Förderung von einmaligem Ausmaß. Sollte sich zukünftig erneut ein vergleichbares Pandemiegeschehen entwickeln, sind die Voraussetzungen eines glatten Übergangs in Phasen des Lockdowns deutlich besser als 2020. Insbesondere der **Digitalisierungsschub und Flexibilisierungen der Arbeitswelt können als positive Folgeerscheinungen** betrachtet werden. Die Pandemie hat gezeigt, wie wichtig digitale Verfahren für die Aufrechterhaltung von Fördertätigkeiten sind. Angestoßene **Digitalisierungsbestrebungen gilt es fortzuführen und auszubauen**, um Effizienzen im Allgemeinen zu heben und ein nahtloses Umschalten in den Krisenmodus im Besonderen zu ermöglichen.
- Schon in gewöhnlichen Zeiten ist es **herausfordernd, langlaufende Projekte fristgerecht umzusetzen**, sobald (externe und interne) Schwierigkeiten den geplanten Projektverlauf unterbrechen. In Zeiten externer Schocks, in denen Projektzeitpläne bei einer großen Anzahl

von Zuwendungsempfängern kaum eingehalten werden können, erweisen sich diese festen Fristen als noch problematischer. Neben Abbrüchen passiert es auch regelmäßig, dass inhaltlich wertvolle Projekte nicht über den EFRE gefördert werden, weil Zeiträume als zu knapp bewertet werden. Eine flächendeckende Einführung einer Regelung bzw. eines Mechanismus, der die **pragmatische Aufteilung von Projekten auf zwei Förderperioden** – auch kurzfristig – beihilferechtlich sauber ermöglicht, könnte helfen, auch komplexe Infrastrukturvorhaben mit Leuchtturmcharakter zu realisieren.

- Sofern EFRE-Programme aufgrund von externen Schocks umprogrammiert werden müssen, ist zwischen den EFRE-Verwaltungsbehörden und der Kommission ein eng abgestimmtes und zugleich flexibles Vorgehen notwendig, damit Programmänderungen so schnell wie möglich entwickelt und genehmigt werden können.
- Zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Evaluierung scheint es, als würde eine wirtschaftliche Erholung ausbleiben. Mit dem drohenden Handelsstreit gehen weitere wirtschaftliche Unsicherheiten einher. Aus Programmsicht ist dies insofern problematisch, als dass damit Phase, in denen Herausforderungen der frühen Jahre der Förderperiode ausgeglichen werden können, potenziell ausbleibt. Um die eigentlichen kohäsionspolitischen Ziele der EFRE-Förderung nicht durch finanztechnische Vorgaben zu gefährden, empfiehlt sich daher eine Abschwächung des n+3-Verfallsrisikos für die Jahrestranchen der EFRE-Förderung ebenso wie eine Verlängerung der Förderperiode insgesamt.
- Die Nutzung der Kohäsionspolitik als Instrument der Krisenbekämpfung führt zu gewissen **Zielkonflikten zwischen den Umsetzungsmodi** (langfristig vs. kurzfristig), **den thematischen Zielsetzungen der Förderung** (wirtschaftliche Erholung insgesamt, digitale und grüne Transformation und strategische Technologien vs. strukturpolitische Eingriffe zum Abbau von Disparitäten) und **der Gewichtung der Akteure** (zentralisierte vs. regionalisierte Ansätze). Die Umsetzung kurzfristiger Maßnahmen zur Krisenreaktion im zeitlichen Korsett der Förderperiode wurde übergreifend als großer Kraftakt begriffen.
- EFRE-Programme können sich nicht vollständig gegen unvorhersagbare Ereignisse absichern. Bei der inhaltlichen Ausrichtung der EFRE-Programme muss eine **Abwägung zwischen dem Wunsch nach Resilienz und dem Bestreben nach einem genuin strukturpolitischen Programm** austariert werden. Innerhalb des Freistaats zeigt sich der strukturpolitische Anspruch an der Definition eines Raums mit besonderem Handlungsbedarf mit eigenen Förderbedingungen. In Krisenzeiten ist diese Ausrichtung aus Perspektive der Mittelbindung eher hinderlich, da ein Großteil potenzieller Zuwendungsempfänger in gewissen Themengebieten keinen Zugang zur Förderung hat. Die Krisen haben zudem gezeigt, dass die hohe Mittelzuweisung für Unternehmensförderungen in Zeiten wirtschaftlicher Krisen und Investitionszurückhaltung ein Klumpenrisiko dargestellt. Bezüglich der STEP-Förderung war es wegen der Konzentration von technologisch relevanten Unternehmen und Forschungseinrichtungen im Großraum München eine inhaltliche Notwendigkeit, die STEP-Förderung auf den gesamten Freistaat auszudehnen. Dies erhöht im Gegenzug auch die Chancen einer höheren Mittelbindung. Angesichts der jüngsten wirtschaftlichen und geopolitischen Entwicklungen gehört diese Abwägung – in Europa und auf Ebene einzelner Programme – sicherlich zu den richtungsweisenden Entscheidungen der Zukunft der Kohäsionspolitik.

Quellenverzeichnis

Allmendinger, Jutta et al. (2022): Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik, Bericht des Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 IFSG. Abrufbar unter: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/S/Sachverstaendigenausschuss/BER_IfSG-BMG.pdf (online, abgerufen am 20.03.2025).

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft. Landesentwicklung und Energie (2022): Operationelles Programm des EFRE im Ziel „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ Bayern 2021 – 2027. Evaluationsplan. Abrufbar unter: https://www.efre-bayern.de/fileadmin/user_upload/efre/Programmdokumente/EFRE_Evaluationsplan_Stand_Juli_2022.pdf (online, abgerufen am 20.03.2025).

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft. Landesentwicklung und Energie (o. D.a): EFRE 2014-2020 Programmabschluss Programmdokumente. Abrufbar unter: https://2014-2020.efre-bayern.de/efre-2014-2020-programmabschluss/programmdokumente/ (online, abgerufen am 20.03.2025).

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft. Landesentwicklung und Energie (o. D.b): EFRE 2021-2027 Programmdokumente. Abrufbar unter: https://www.efre-bayern.de/programm/programmdokumente/ (online, abgerufen am 20.03.2025).

Bayrisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (2024): Operationelles Programm des EFRE im Ziel „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ Bayern 2021 – 2027 (Version 2.0). Abrufbar unter: https://www.efre-bayern.de/fileadmin/user_upload/efre/Programmdokumente/OP_2.0/EFRE_OP_2021-2027_2.0_inkl._STEP.pdf (online, abgerufen am 03.04.2025).

Bofinger, Peter / Dullien, Sebastian / Felbermayr, Gabriel / Fuest, Clemens / Hüther, Michael / Südekum, Jens / Weder di Mauro, Beatrice (2020): Wirtschaftspolitische Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen. In: Wirtschaftsdienst, 100(4), 259-265.

Böhme, Kai et al. (2024): Potential added value of EU action in addressing regional inequalities. EPRS. Abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/762854/EPRS_STU(2024)762854_EN.pdf (online, abgerufen am 20.03.2025).

Bundesministerium für Gesundheit (2023): Coronavirus-Pandemie: Was geschah wann? Abrufbar unter: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/coronavirus/chronik-coronavirus (online, abgerufen am 20.03.2025).

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (o. D.): Informationen zu Corona-Hilfen des Bundes. Abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Coronavirus/informationen-zu-corona-hilfen-des-bundes.html (online, abgerufen am 20.03.2025).

destatis (2023): Baumaterialien im Jahr 2022 erneut stark verteuert. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/02/PD23_N006_61.html (online, abgerufen am 22.04.2024).

Dorffmeister, Ludwig (2022): Ukrainekrieg lässt Probleme bei der Baustoffversorgung erneut eskalieren. ifo Schnelldienst digital 2022(3). https://www.ifo.de/DocDL/sd-2022-digital-03-woelfl-etal-ukrainekrieg-auswirkungen-branchen.pdf (online, abgerufen am 22.04.2024).

EU (2020a): Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates vom 17. Dezember 2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027.

EU (2020b): Verordnung (EU) 2020/460 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 508/2014 im Hinblick auf besondere Maßnahmen zur Mobilisierung von Investitionen in die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten und in andere Sektoren von deren Volkswirtschaften zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs (Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise).

EU (2020c): Verordnung (EU) 2020/558 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013 und (EU) Nr. 1303/2013 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur Einführung einer außerordentlichen Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den COVID-19-Ausbruch.

EU (2020d): Verordnung (EU) 2020/2221 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Dezember 2020 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 in Bezug auf zusätzliche Mittel und Durchführungsbestimmungen zur Unterstützung der Krisenbewältigung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und ihrer sozialen Folgen und der Vorbereitung einer grünen, digitalen und stabilen Erholung der Wirtschaft (REACT-EU).

EU (2021a): Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik.

EU (2021b): Verordnung (EU) 2021/1058 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds.

EU (2024): Verordnung (EU) 2024/795 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Februar 2024 zur Einrichtung der Plattform Strategische Technologien für Europa (STEP) und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG und der Verordnungen (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 und (EU) 2021/241.

Europäischer Rechnungshof (2022): Sonderbericht. Die EU-Organe und COVID-19. Abrufbar unter: https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/institutions-and-covid19-18-2022/de/index.html (online, abgerufen am 20.03.2025).

European Commission (2022a): Flexible Assistance to Territories (FAST-CARE). Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2022/flexible-assistance-to-territories-fast-care (online, abgerufen am 20.03.2025).

European Commission (2022b): Commission welcomes political agreement on REPowerEU under the Recovery and Resilience Facility. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7717 (online, abgerufen am 20.03.2025).

European Commission (o. D.a): CARE – Cohesion's Action for Refugees in Europe. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/care_en (online, abgerufen am 20.03.2025).

European Commission (o. D.b): Affordable Energy Action Plan. Abrufbar unter: https://energy.ec.europa.eu/strategy/affordable-energy_en (online, abgerufen am 20.03.2025).

European Council (2025): Timeline - EU sanctions against Russia. Abrufbar unter: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/timeline-sanctions-against-russia/ (online, abgerufen am 20.03.2025).

European Union (o. D.): Strategic Technologies for Europe Platform. Abrufbar unter: https://strategic-technologies.europa.eu/about_en (online, abgerufen am 20.03.2025).

Fuest, Clemens (2021): Neues Konjunkturrisiko: Engpässe bei Materialien und Vorprodukten. In: Wirtschaftsdienst, 101(9), S. 666-667.

Heidelk, Tillmann et al. (2024): Ninth report on economic, social and territorial cohesion. European Commission. Abrufbar unter: https://www.efre.gv.at/fileadmin/user_upload/2021-2027/Begleitausschuss/2024/9th_cohesion_report.pdf (online, abgerufen am 20.03.2025).

Heinemann, Friedrich et al. (2024): The Future of EU Cohesion. ZEW. Abrufbar unter: https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/EUCohesionPolicyFinalReport_ZEW2024.pdf (online, abgerufen am 20.03.2025).

ifo Institut (2021): ifo Exporterwartungen März 2021. https://www.ifo.de/fakten/2021-03-29/ifo-exporterwartungen-steigen-deutlich-maerz-2021 (online, abgerufen am 22.04.2024).

ifo Institut (2022): ifo Exporterwartungen März 2022. https://www.ifo.de/pressemitteilung/2022-03-28/ifo-exporterwartungen-brechen-ein-maerz-2022 (online, abgerufen am 22.04.2024).

IHK Berlin (o. D.): Liquidität und finanzielle Hilfen in der Krise. Abrufbar unter: https://www.ihk.de/berlin/produktmarken/energiekrise/finanzhilfen-liquiditaet-5642492 (online, abgerufen am 20.03.2025).

KfW (2022): German Venture Capital Barometer 4. Quartal 2022. https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/KfW-Research/Economic-Research/Wirtschaftsindikatoren/German-Private-Equity-Barometer/PDF-Dateien/GVCB_Q4-2022.pdf (online, abgerufen am 22.04.2024).

KfW (2023): KfW-Mittelstandspanel 2023. https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Mittelstandspanel/KfW-Mittelstandspanel-2023.pdf (online, abgerufen am 22.04.2024).

Schiffer, Hans-Wilhelm / Ulreich, Stefan (2023): Verbraucherpreise für Energie im internationalen Vergleich. ifo Schnelldienst 2023(5). https://www.ifo.de/DocDL/sd-2023-05-schiffer-ulreich-energiepreise.pdf (online, abgerufen am 22.04.2024).

Statistisches Bundesamt (2021): Pressemitteilung Nr. 025 vom 19. Januar 2021. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/01/PD21_025_611.html (online, abgerufen am 03.05.2024).

Statistisches Bundesamt (2023): Pressemitteilung Nr. 146 vom 13. April 2023. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23_146_51.html (online, abgerufen am 03.05.2024).

Statistisches Bundesamt (2024): Pressemitteilung Nr. 019 vom 15. Januar 2024. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_019_811.html (online, abgerufen am 03.05.2024).

Wölfl, Anita / Dorffmeister, Ludwig / Wolf, Anna / Pfaffl, Christian / Höppner, Patrick / Bunde, Nicolas / Rindler, Michael (2022): Russlands Krieg gegen die Ukraine – Auswirkungen und Betroffenheit aus Branchensicht. ifo Schnelldienst digital 2022(3). https://www.ifo.de/DocDL/sd-2022-digital-03-woelfl-etal-ukrainekrieg-auswirkungen-branchen.pdf (online, abgerufen am 22.04.2024).

Zeit Online (2022): Gazprom stoppt Gaslieferungen durch Pipeline Nord Stream 1 erneut. Abrufbar unter: https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-08/gazprom-stoppt-gaslieferungen-nord-stream-1 (online, abgerufen am 03.04.2025).

Anhang – Befragung der Zuwendungsempfänger

Externe Faktoren, die die Umsetzung des EFRE-Projekts beeinflusst haben

f11 Wie schätzen Sie den Einfluss der folgenden externen Schocks auf die Umsetzung Ihres EFRE-Projekts ein?

Faktor	Kein Einfluss	Geringer Einfluss	Mittlere Einfluss	hoher Einfluss	Sehr hoher Einfluss	weiß nicht
COVID-19-Pandemie (und deren Folgen)						
Russischer Angriffskrieg auf die Ukraine (und dessen Folgen)						

f12 Im Folgenden haben wir häufige Einflussfaktoren aufgelistet. Wie stark wurde Ihr Projekt von diesen Faktoren beeinflusst?

	Faktor	Kein Einfluss	Geringer Einfluss	Mittlere Einfluss	hoher Einfluss	Sehr hoher Einfluss	Weiß nicht
1	Kontakt-, Reise- und Zugangsbeschränkungen oder Grenzschließungen im Rahmen der COVID-19-Pandemie						
2	Veränderungen im Arbeitsverhalten (z.B. Home-Office)						
3	Personalengpässe (z.B. durch Krankheit)						
4	Steigende Kosten für Waren, Dienstleistungen und Energie						
5	Lieferengpässe/ -schwierigkeiten						
6	Veränderung der Konjunktur						
7	Einschränkungen der Handelsbeziehungen mit Russland						
8	Mittelknappheit						
9	Allgemeine krisenbedingte Verunsicherung						
10	Weitere						

[Jeweils Präzisierung f2.1 bis f2.11 ab Auswahl „mittlerer Einfluss“ oder höher]

f12.1 Sie haben zuvor geantwortet, dass Ihr Projekt von Kontakt-, Reise- und Zugangsbeschränkungen oder Grenzschließungen beeinflusst wurde. In welcher Form war Ihr Projekt betroffen?

[Mehrfachauswahl möglich]

- Die eigene Betriebsstätte/Einrichtung war während der Projektlaufzeit zeitweise geschlossen
- Projektaktivitäten in der Verantwortung des eigenen Unternehmens/der eigenen Einrichtung konnten nicht ausgeführt werden.
- Die Einrichtungen von Dritten bzw. von Dienstleistern waren geschlossen (z.B. Forschungseinrichtungen, Labore)
- Die Projektaktivitäten/Dienstleistungen von Dritten konnten nicht durchgeführt werden (z.B. Handwerksleistungen, Bau)
- Geplante Veranstaltungen im Rahmen des Projekts konnten nicht durchgeführt werden (z.B. Messen, Networking-Events, Informationsveranstaltungen etc.)
- Vor-Ort-Termine, die das Projekt begleitet haben, waren nicht möglich
- Grenzgänger der eigenen Einrichtung/des Unternehmens konnten zeitweise nicht einreisen.
- Die Mitarbeitenden von Dienstleistern aus Nachbarländern konnten zeitweise nicht einreisen (z.B. Handwerksleistungen, Bau).
- Geplante Projektaktivitäten im Ausland konnten zeitweise nicht ausgeführt werden.

f12.1.1 Wurde Ihr Projekt von weiteren Faktoren im Zusammenhang mit Kontakt-, Reise- und Zugangsbeschränkungen oder Grenzschließungen beeinflusst? Wenn ja, beschreiben Sie diese bitte kurz:

[offene Frage]

f12.2 Sie haben zuvor geantwortet, dass Ihr Projekt von Veränderungen beim Arbeitsverhalten beeinflusst wurde. In welcher Form war Ihr Projekt davon betroffen?

[Mehrfachauswahl möglich]

- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des eigenen Unternehmens/der eigenen Einrichtung haben verstärkt aus dem Homeoffice gearbeitet.
- Der Zugriff auf im Projektkontext benötigte Unterlagen und Dokumente aus dem Homeoffice heraus war nicht möglich.
- Arbeiten am Projekt konnten aus dem Homeoffice heraus nicht wie vorgesehen umgesetzt werden oder waren mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden (z.B. personell, organisatorisch).
- Projektbezogene Termine wurden nicht persönlich, sondern telefonisch oder im virtuellen Raum wahrgenommen.

f12.2.1 Wurde Ihr Projekt von weiteren Faktoren im Zusammenhang mit Veränderungen beim Arbeitsverhalten beeinflusst? Wenn ja, beschreiben Sie diese bitte kurz:

[offene Frage]

f12.3 Sie haben zuvor geantwortet, dass Personalengpässe Ihr Projekt beeinflusst haben. In welcher Form war Ihr Projekt davon betroffen?

[Mehrfachauswahl möglich]

- Im eigenen Unternehmen/der eigenen Einrichtung gab es erhöhte Krankenstände.
- Bei Projektpartnern / Auftragnehmern gab es erhöhte Krankenstände.
- Dritte waren von hohen Krankenständen betroffen (z.B. Verwaltungen, Prüfbehörden, Beratungsstellen).
- Personal wurde versetzt, um Aufgaben der unmittelbaren Krisenbewältigung zu bearbeiten
- Im eigenen Unternehmen/In der eigenen Einrichtung haben Mitarbeitende vermehrt gekündigt.

f12.3.1 Wurde Ihr Projekt von weiteren Faktoren im Zusammenhang mit Personalengpässen beeinflusst? Wenn ja, beschreiben Sie diese bitte kurz:

[offene Frage]

f12.4 Sie haben zuvor geantwortet, dass Ihr Projekt von steigenden Kosten für Waren, Dienstleistungen und Energie beeinflusst wurde. In welcher Form war Ihr Projekt davon betroffen?

[Mehrfachauswahl möglich]

- Materialkosten für das Projekt haben sich erhöht
- Kosten für externe Dienstleistungen haben sich erhöht.
- Das Projekt war unmittelbar von steigenden Energiepreisen betroffen.
- Zum vorgesehenen Preis konnte kein Dienstleister für die Projektumsetzung gefunden werden.
- Die Preisentwicklung hat den Bestand des Unternehmens/der Einrichtung im Allgemeinen gefährdet

f12.4.1 Wurde Ihr Projekt von weiteren Faktoren im Zusammenhang mit steigenden Kosten für Waren, Dienstleistungen und Energie beeinflusst? Wenn ja, beschreiben Sie diese bitte kurz:

[offene Frage]

f12.5 Sie haben zuvor geantwortet, dass Ihr Projekt von Lieferengpässen und -schwierigkeiten beeinflusst wurde. In welcher Form war Ihr Projekt davon betroffen?

[Mehrfachauswahl möglich]

- Benötigte Produkte konnten gar nicht geliefert werden.
- Benötigte Produkte wurden verzögert geliefert.
- Benötigte Produkte konnten nur in geringerer Menge geliefert werden.
- Der Bezug des Produkts auf alternativem Weg hat den Preis des Produkts erhöht.
- Die Kosten für die Beschaffung der benötigten Produkte sind gestiegen.

f12.5.1 Wurde Ihr Projekt von weiteren Faktoren im Zusammenhang mit Lieferengpässen und -schwierigkeiten beeinflusst? Wenn ja, beschreiben Sie diese bitte kurz:

[offene Frage]

f12.6 Sie haben zuvor geantwortet, dass Veränderungen der Konjunktur Ihr Projekt beeinflusst haben. In welcher Form war Ihr Projekt davon betroffen?

[Mehrfachauswahl möglich]

- Die Nachfrage nach den Produkten oder Dienstleistungen des Unternehmens ist weggebrochen.

- Die strategische Ausrichtung des Unternehmens/der Einrichtung wurde an die veränderte Konjunktur angepasst.
- Der Nutzen des Projekts war angesichts der der veränderten Konjunktur schwer einzuschätzen.
- Das eigene Unternehmen/die eigene Einrichtung investiert wegen der veränderten Konjunktur zurückhaltender.

f12.6.1 Wurde Ihr Projekt von weiteren Faktoren im Zusammenhang mit der veränderten Konjunktur beeinflusst? Wenn ja, beschreiben Sie diese bitte kurz:

[offene Frage]

f12.7 Sie haben zuvor geantwortet, dass Ihr Projekt von Einschränkungen der Handelsbeziehungen mit Russland beeinflusst wurde. In welcher Form war Ihr Projekt davon betroffen?

[Mehrfachauswahl möglich]

- Im Rahmen des EFRE-Projekts sollte der russische Zielmarkt erschlossen werden.
- Produkte, die für das Projekt aus Russland bezogen werden sollten, konnten nicht geliefert werden.

f12.7.1 Wurde Ihr Projekt in weiterer Form von Einschränkungen der Handelsbeziehungen mit Russland beeinflusst? Wenn ja, beschreiben Sie diese bitte kurz:

[offene Frage]

f12.8 Sie haben zuvor geantwortet, dass Mittelknappheit Ihr Projekt beeinflusst hat. In welcher Form war Ihr Projekt davon betroffen?

[Mehrfachauswahl möglich]

- Für das Projekt fehlten die öffentlichen Eigenmittel.
- Für das Projekt fehlten die privaten Eigenmittel.
- Es gab Schwierigkeiten hinsichtlich der Aufnahme von bankseitigem Fremdkapital.
- Die vorgesehene öffentliche Kofinanzierung für das Projekt war gefährdet.

f12.8.1 Wurde Ihr Projekt von einer weiteren Form der Mittelknappheit beeinflusst? Wenn ja, beschreiben Sie diese bitte kurz:

[offene Frage]

f12.9 Sie haben zuvor geantwortet, dass die allgemeine krisenbedingte Verunsicherung Ihr Projekt beeinflusst haben. In welcher Form war Ihr Projekt davon betroffen?

[Mehrfachauswahl möglich]

- Die Prioritätensetzung im Unternehmen/der Einrichtung hat sich verschoben. Die unmittelbare Krisenbewältigung hatte Vorrang vor dem EFRE-Projekt.
- Die Durchführbarkeit des Projekts bzw. der Projektprozesse wurde in Frage gestellt.
- Der Nutzen des Projekts war angesichts der unsicheren Rahmenbedingungen schwer einzuschätzen.
- Die Zukunft des Unternehmens/der Einrichtung war angesichts der unsicheren Rahmenbedingungen schwer einzuschätzen.
- Es war unsicher, ob die für das Projekt nötige Finanzierung aufgebracht werden konnte.

f12.9.1 Wurde Ihr Projekt von weiteren Faktoren im Zusammenhang mit der allgemeinen krisenbedingten Verunsicherung beeinflusst? Wenn ja, beschreiben Sie diese bitte kurz:

[offene Frage]

f12.10 Sie haben angegeben, dass Ihr Projekt von weiteren Faktoren im Zusammenhang mit der COVID-19-Panemdie und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine beeinflusst wurde. Bitte beschreiben Sie kurz, um welche Faktoren es sich handelt.

[offene Frage]

f13 Welche Auswirkungen hatten die COVID-19-Pandemie und der Ukraine-Krieg insgesamt auf **die Umsetzung Ihres Projekts? Treffen die folgenden Aussagen auf Ihr Projekt zu?**

Auswirkungen	**ja**	**nein**	**weiß nicht**
Der Beginn der Projektumsetzung hat sich verzögert.			
Das Projekt dauerte länger als beim Förderantrag zugrunde gelegt.			
Die inhaltliche Konzeption des Projekts bzw. die geplanten Aktivitäten mussten gegenüber dem ursprünglichen Förderantrag angepasst werden.			
Die Umsetzung des Projekts hat einen erheblichen Mehraufwand erfordert (z.B. personell, organisatorisch).			
Die Projektkosten haben sich gegenüber der ursprünglichen Planung erhöht.			
Die zugesagten Fördermittel konnten nicht vollständig abgerufen werden.			
Von Folgeanträgen/weiteren Projekte im Rahmen der EFRE-Förderung wurde Abstand genommen.			
Weitere			

f13.1 Sie haben angegeben, dass es weitere Auswirkungen auf Ihr Projekt gab. Bitte beschreiben Sie kurz, um welche Auswirkungen es sich handelt.

[offene Frage]

f13.2 Wie bewerten Sie das Ausmaß der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des Ukraine-Kriegs für die Projektumsetzung?

Auswirkungen	**sehr niedrig**	**niedrig**	**teils-teils**	**hoch**	**sehr hoch**	**weiß nicht**
Der Beginn der Projektumsetzung hat sich verzögert.						
Das Projekt dauerte länger als beim Förderantrag zugrunde gelegt.						
Die inhaltliche Konzeption des Projekts bzw. die geplanten Aktivitäten mussten gegenüber dem ursprünglichen Förderantrag angepasst werden.						
Die Umsetzung des Projekts hat einen erheblichen Mehraufwand						

erfordert (z.B. personell, organisatorisch).						
Die Projektkosten haben sich gegenüber der ursprünglichen Planung erhöht.						
Die zugesagten Fördermittel konnten nicht vollständig abgerufen werden.						
Von Folgeanträgen/weiteren Projekten im Rahmen der EFRE-Förderung wurde Abstand genommen.						
Weitere						

Einschätzung zur erfolgten Krisenreaktion

f14 Wie bewerten Sie die folgenden Aussagen?

Aussage	**trifft nicht zu**	**trifft eher nicht zu**	**teils-teils**	**trifft eher zu**	**trifft zu**	**weiß nicht**
Die externen Schocks haben mein Unternehmen/meine Einrichtung bei der Entscheidung zur Beantragung des EFRE-Projekts bestärkt.						
Das EFRE-Projekt hat die Krisenreaktion meines Unternehmens/meiner Einrichtung unterstützt						
Die Modalitäten der EFRE-Förderung waren für eine Projektumsetzung in Krisenzeiten angemessen.						
Die Durchführung des EFRE-Projekts hat sich angesichts der externen Schocks als zusätzliche finanzielle Belastung für das Unternehmen/die Einrichtung erwiesen.						
Die Durchführung des EFRE-Projekts hat sich angesichts der externen Schocks als zusätzliche personelle Belastung für das Unternehmen/die Einrichtung erwiesen.						
Als Krisenreaktion hat das Unternehmen/die Einrichtung weitere Förderprogramme/staatliche						

Unterstützungsangebote genutzt.						

Einschätzung zum aktuellen Einfluss der Faktoren

f15 Von welchen der folgenden krisenbedingten Faktoren werden die Aktivitäten Ihres Unternehmens/Ihrer Einrichtung noch heute beeinflusst?

Faktor	**Dieser Faktor wirkt sich heute nicht mehr aus**	**Dieser Faktor beeinflusst meine Einrichtung/mein Unternehmen noch heute**	**Weiß nicht**
Kontakt-, Reise- und Zugangsbeschränkungen oder Grenzschließungen im Rahmen der COVID-19-Pandemie			
Veränderungen im Arbeitsverhalten (z.B. Home-Office)			
Personalengpässe (z.B. durch Krankheit)			
Steigende Kosten für Waren, Dienstleistungen und Energie			
Lieferengpässe/ -schwierigkeiten			
Veränderung der Konjunktur			
Einschränkung der Handelsbeziehungen mit Russland			
Mittelknappheit (Eigenmittel und Kofinanzierung)			
Allgemeine krisenbedingte Verunsicherung			
Weitere			

f15.1 Sie haben geantwortet, dass weitere krisenbedingte Faktoren die Aktivitäten Ihrer Einrichtung/Ihres Unternehmens noch aktuell beeinflussen. Um welche Faktoren handelt es sich?

[Freifeld]

***f16 Bitte charakterisieren Sie zum Abschluss kurz Ihr Unternehmen / Ihre Einrichtung!**

- Unternehmen

- Bildungs- oder Wissenschaftseinrichtung
- öffentliche Einrichtung/ Verwaltung (Gebietskörperschaften, Kommune, Behörde, IHK, HWK, usw.)

***f17 Bitte teilen Sie uns die Größe Ihres Unternehmens mit!**

- Kleinstunternehmen (1–9 Beschäftigte)
- Kleines Unternehmen (10–49 Beschäftigte)
- Mittleres Unternehmen (50–249 Beschäftigte)
- Großunternehmen (> 250 Beschäftigte)

[Endnachricht]

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

Ansprechpartner

Ihr Ansprechpartner bei Prognos

Ralph Rautenberg
Prinzipal
Telefon: +49 30 5200 59-258
E-Mail: ralph.rautenberg@prognos.com

Maria Henker
Projektleiterin
Telefon: 49 21 191 316-122
E-Mail: maria.henker@prognos.com

Impressum

Auswirkungen externer Schocks auf die Durchführung des EFRE-Programms

Bewertung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine

Herausgeber

Prognos AG
Goethestraße 85
10623 Berlin
Telefon: +49 30 52 00 59-210
Fax: +49 30 52 00 59-201
E-Mail: info@prognos.com
www.prognos.com
www.linkedin.com/company/prognos-ag

Autoren

Ralph Rautenberg
Maria Henker
Nils-Erik Carlhoff
Jakobus Jaspersen

Kontakt

Ralph Rautenberg (Projektleitung)
Telefon: +49 30 52 00 59-258
E-Mail: ralph.rautenberg@prognos.com

Satz und Layout: Prognos AG
Bildnachweis(e): Titelbild: © iStock - -Adene Sanchez 1327624070

Stand: März 2025

Copyright: 2025, Prognos AG

Alle Inhalte dieses Werkes, insbesondere Texte, Abbildungen und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt, soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, bei der Prognos AG. Jede Art der Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Zugänglichmachung oder andere Nutzung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Zustimmung der Prognos AG.

Zitate im Sinne von § 51 UrhG sollen mit folgender Quellenangabe versehen sein: Prognos AG (2025): Auswirkungen externer Schocks auf die Durchführung des EFRE-Programms. Bewertung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine.