

# Förderinstrumente der EU zur Bewältigung der Corona-Krise und die Notwendigkeit kommunaler Interessenvertretung

*Daniel Zimmermann und David Linse<sup>1</sup>*

## I. Einleitung

In der kommunalen Praxis der Europaarbeit stellt die Akquise von europäischen Fördermitteln einen wichtigen Aufgabenbereich dar.<sup>2</sup> Neben den bewährten Mitteln der europäischen Kohäsionspolitik, die aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) gewährt werden, und den Aktionsprogrammen der EU werden für den Förderzeitraum 2021 weitere Mittel aus dem Aufbauprogramm „Next Generation EU“ bereitgestellt. Dieses umfasst ca. 750 Mrd. Euro, die von der EU auf den Kapitalmärkten beschafft werden und insbesondere darauf abzielen, die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie zu bewältigen. Dafür werden durch die neu geschaffene Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) 672,5 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt, die gemeinsam mit den Fördermitteln der Kohäsionspolitik den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt stärken sollen. Auf Deutschland entfallen 16,4 Mrd. Euro Mittel aus der Kohäsionspolitik<sup>3</sup> und 25,6 Mrd. Euro aus der ARF.<sup>4</sup>

Das bedeutet, dass auch für kommunale Projekte ab dem Jahr 2021 mehr Fördermittel zur Verfügung stehen. Allerdings bestehen entscheidende

---

1 Dr. *Daniel Zimmermann* ist Geschäftsführer des Instituts für Anpassungsherausforderungen durch europäische Politiken und weltweite Migration am Institut für Angewandte Forschung der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg sowie leitender Studienmanager für die Master-Studiengänge Public Management und Europäisches Verwaltungsmanagement an der HVF Ludwigsburg. *David Linse* ist Leiter des Fachbereichs Internationales und Protokoll der Stadt Mannheim. Vor seiner Tätigkeit bei der Stadt Mannheim war er u. a. Leiter des Büros der Baden-Württembergischen Kommunen in Brüssel. Der vorliegende Aufsatz basiert auf dem gleichnamigen Vortrag, den die Verfasser am achten Corona-Kolloquium am 08.06.2021 an der HVF Ludwigsburg in einem Online-Format gehalten haben.

2 *Zimmermann*, Handlungsbedarfe zur strategischen Steigerung der kommunalen Europafähigkeit (Teil 1), in: *apf* 4/2019, S. 122.

3 Siehe <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2020/12/kapitel-1-7-verhandeln-fuer-eine-erfolgreiche-eu-kohaesionspolitik.html> (Stand: 12.08.2021).

4 Siehe [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_21\\_1990](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_21_1990) (Stand: 12.08.2021).

Unterschiede in der Verwaltung und Durchführung der unterschiedlichen Förderinstrumente. Im Falle der ARF entscheidet der Bund darüber, wie die Mittel der ARF in Deutschland verteilt werden. Die Mittel aus dem EFRE und dem ESF verwalten hingegen die Bundesländer. Sie müssen bei der Festlegung der Förderprioritäten für ein bestimmtes Fördergebiet die Interessen der Wirtschafts- und Sozialpartner, worunter die Kommunen fallen, explizit berücksichtigen, um zu gewährleisten, dass auch passgenaue Förderprojekte aufgesetzt werden können. Entsprechend wichtig ist es für Kommunen, dass sie versuchen, Einfluss auf die inhaltliche Ausrichtung der europäischen Förderpolitik im betreffenden Fördergebiet zu nehmen.

In dem vorliegenden Beitrag beschäftigen wir uns daher mit der Frage, wie die neuen Förderinstrumente der EU zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Krise einen Beitrag leisten sollen. Das Verständnis der Förderlogik ist eine Voraussetzung dafür, um sich als Kommune zu positionieren und eigene Förderbedarfe zu identifizieren. Weiterhin wird deshalb die Frage behandelt, ob und in welcher Form die kommunalen Interessen bei der Durchführung der Förderinstrumente berücksichtigt werden und was das für die Positionierung der Kommunen bedeutet. Hierbei werden insbesondere die unterschiedlichen Governance-Mechanismen der Förderinstrumente der EU dargestellt, um zu zeigen, wie die Kommunen ihre Interessen in die Prozesse einbringen können.

## **II. Förderinstrumente der EU ab 2021**

Neben den etablierten Förderinstrumenten der Kohäsionspolitik und der Aktionsprogramme wurde im Jahr 2020 das europäische Aufbauprogramm „Next Generation EU“ auf den Weg gebracht. Zusätzlich zu den Mitteln des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR), der für die Haushaltsperiode 2021–2027 1074 Mrd. Euro umfasst, wird es der EU ermöglicht, 750 Mrd. Euro auf den Kapitalmärkten zu beschaffen, um Projekte in den Mitgliedstaaten mit Zuschüssen und Darlehen zu unterstützen. Über die Mittelvergabe entscheidet in erster Linie der Bund. Anders gestaltet es sich bei der Kohäsionspolitik, die in der Förderperiode 2021–2027 mit ca. 400 Mrd. Euro ausgestattet worden ist. Die Mittel aus den Strukturfonds, die die zentralen Förderinstrumente der Kohäsionspolitik sind, werden nämlich auf dezentraler Ebene verwaltet. In Deutschland sind dafür die Bundesländer zuständig. Hinzu kommen die Mittel aus den europäischen Aktionsprogrammen, die im Gegensatz zu den anderen beiden Förderinstrumenten jeweils ein weitaus geringeres Fördervolumen aufweisen und direkt bei der Europäi-

schen Kommission oder den zuständigen Agenturen der EU beantragt werden können. Beispiele an Aktionsprogrammen, an denen sich die Kommunen beteiligen können, sind der Vollständigkeit halber in der folgenden Tabelle mit den wesentlichen Gemeinsamkeiten und Unterschieden der einzelnen Fördermöglichkeiten abgebildet, werden aber in diesem Beitrag nicht weiter behandelt.

Förderinstrument mit dezentraler Mittelverwaltung		Förderinstrument mit zentraler Mittelverwaltung
EFRE, ESF, Kohäsionsfonds	AFR	Aktionsprogramme (z. B. Europa für Bürgerinnen und Bürger, Erasmus+, kreatives Europa, Gesundheitsprogramm der EU)
Programmplanung und Mittelverwaltung durch die Bundesländer	Programmplanung und Mittelverwaltung überwiegend durch den Bund	Ausschreibungen durch die Europäische Kommission oder Agenturen der EU
Verteilung der Mittel (insg. 16 Mrd. Euro) auf Projekte durch die Länder (Ausnahme: ESF Bund)	Verteilung der Mittel (insg. 28 Mrd. Euro) auf Projekte durch den Bund	

Daraus wird deutlich, dass sich die Kommunen zur Durchführung der Förderinstrumente ganz unterschiedlich positionieren sollten, um sicherzustellen, dass sie von den Förderprojekten auch tatsächlich profitieren. Im Folgenden werden daher zunächst die inhaltliche Ausrichtung und die Mittelausstattung der einzelnen Förderinstrumente dargestellt, bevor dann die Unterschiede der Mittelverwaltung und der damit verbundenen Governance verdeutlicht werden.

## 1. Kohäsionspolitik

Zu den Förderinstrumenten der Kohäsionspolitik gehören neben dem EFRE und dem ESF auch der Kohäsionsfonds, der allerdings nur von Mitgliedstaaten in Anspruch genommen werden kann, deren Bruttonationaleinkommen unter 90 % des Durchschnitts der EU-27 liegt. Das heißt, dass Deutschland keine Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhält. Die inhaltliche Ausrichtung der Förderinstrumente ist im europäischen Primärrecht unter Art. 174 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) geregelt und bezieht sich auf die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts.

## a) Ziele für die Förderperiode 2021–2027

Mit der letzten Förderperiode 2014–2020 wurde die Kohäsionspolitik zur zentralen Investitionspolitik der EU weiterentwickelt und ist seitdem eng in die Koordinierung der nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik eingebunden.<sup>5</sup> Daraus erwächst häufig der Vorwurf, dass die primärrechtlichen Ziele des Art. 174 Abs. 1 AEUV in den Hintergrund gerückt seien,<sup>6</sup> was folglich einer genaueren Betrachtung bedarf.

Gem. Art. 174 Abs. 1 AEUV fördert die Kohäsionspolitik den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt mit dem Ziel einer harmonischen Entwicklung der EU als Ganzes. Gem. Abs. 2 ist besonderes Gewicht auf die Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu legen, was auch als Konvergenzziel bezeichnet wird.<sup>7</sup> Daraus folgt, dass die inhaltliche Ausrichtung der Kohäsionspolitik diesen primärrechtlichen Zielen nicht zuwiderlaufen darf. Vor diesem Hintergrund kommt der Kohäsionspolitik die Funktion einer regionalen Strukturpolitik zu, die nicht auf einzelne Politikfelder bezogen bleibt, sondern deren Ziel die interne und externe Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftszweige und der Regionen ist.<sup>8</sup> Die Finanzierung von Strukturreformen durch Mittel aus dem EFRE und dem ESF ist de facto durchaus geeignet, um den wirtschaftlichen Zusammenhalt zu stärken, indem ein Wirtschaftswachstum ausgelöst und die Beschäftigungsquote erhöht wird. Dies eröffnet auch einen Handlungsspielraum in der mitgliedstaatlichen Sozialpolitik.<sup>9</sup> Der soziale Zusammenhalt soll hier folglich vor allem durch die Förderung der Beschäftigung der erwerbsfähigen Bevölkerung sichergestellt werden.<sup>10</sup>

In der neuen Förderperiode 2021–2027 wird die Ausrichtung an der wachstumspolitischen Agenda fortgeführt. Im Kern sollen die Fördermittel

---

5 Siehe dazu Zimmermann/Kese, Das Kohäsionsziel des Art. 174 AEUV im Kontext seiner ordnungs- und prozesspolitischen Einordnung in den EUV/AEUV, in: EuR 2/2021, S. 153.

6 Siehe dazu Becker, The reform of European cohesion policy or how to couple the streams successfully, in: Journal of European Integration, 2/2019, S. 148; Karl/Demir, Koordination der Europäischen Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2014–2020 – Zu den Kommissionsvorschlägen für einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen der Europäischen Struktur- und Innovationsfonds, in: Karl (Hrsg.), Koordination raumwirksamer Politik. Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung, 2015, S. 15; Tömmel, Die Regional- und Kohäsionspolitik der EU: Strukturhilfen für Fördergebiete oder Joker der Integration? In: integration 1/2020, S. 39.

7 Puttler, in: Ruffert/Calliess (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 2016, Art. 174 AEUV, Rn. 7.

8 Kern/Eggers, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 2020, Art. 174 AEUV, Rn. 25.

9 Zimmermann/Kese (Fn. 5), S. 153.

10 Zimmermann/Kese (Fn. 5), S. 153.

dafür verwendet werden, um den europäischen Green Deal, die Digitalstrategie und die soziale Agenda der EU zu unterstützen.<sup>11</sup> Für den Förderzeitraum bis 2027 hat die Europäische Kommission bereits im Jahr 2018 detaillierte Entwürfe einer sog. Dachverordnung, die allgemeine Bestimmungen für die Strukturfonds enthält, und spezielle Verordnungen für den EFRE und den ESF veröffentlicht. Der ESF erhält in der Förderperiode 2021–2027 die Bezeichnung ESF+, da künftig weitere Förderprogramme unter seinem Anwendungsbereich zusammengefasst werden.<sup>12</sup> Nachdem sich das Europäische Parlament und der Rat der EU im informellen Trilogverfahren Ende des Jahres 2020 auf dieses vorgeschlagene Legislativpaket verständigt haben,<sup>13</sup> wurden die Strukturfondsverordnungen im Juni 2021 verabschiedet. In Art. 4 Abs. 1 lit. a) – e) der Verordnung (EU) 2021/1060 (im Folgenden Dach-VO) sind für die Förderperiode ab 2021 die folgenden Förderziele formuliert:

1. ein wettbewerbsfähigeres und intelligenteres Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels und der regionalen IKT-Konnektivität
2. ein grünerer, CO<sub>2</sub>-armer Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-neutralen Wirtschaft und einem widerstandsfähigen Europa durch die Förderung von sauberen Energien und einer fairen Energiewende, von grünen und blauen Investitionen, der Kreislaufwirtschaft, des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und des Risikomanagements sowie der nachhaltigen städtischen Mobilität
3. ein stärker vernetztes Europa durch die Steigerung der Mobilität
4. ein sozialeres und inklusiveres Europa durch die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte
5. ein bürgernäheres Europa durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung aller Arten von Gebieten und lokalen Initiativen.

Wir halten also fest, dass die Weichen für die inhaltliche Ausrichtung der Kohäsionspolitik mit den Entwürfen der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2018 schon lange vor der Corona-Krise gestellt wurden. Außerdem dient sie dazu, das primärrechtliche Ziel des wirtschaftlichen, sozia-

11 *Becker*, Eine europäische Wirtschaftspolitik im Werden: Erfolge mit bescheidenen Mitteln, SWP-Studie 16, August 2020, S. 21 f.

12 Es handelt sich dabei um die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen, das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation und das Gesundheitsprogramm, von denen aber gemessen an der Mittelausstattung keine das Fördersystem verändernde Wirkung ausgeht. Außerdem zielen sie im Kern ebenfalls auf die Beschäftigungsbefähigung der arbeitsfähigen oder in Ausbildung befindlichen Personen ab, wie oben ausführlich dargelegt.

13 Siehe [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2020/12/16-12-2020-commissioner-ferreira-welcomes-the-political-agreement-on-the-eu-cohesion-policy-legislative-package-2021–2027](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/12/16-12-2020-commissioner-ferreira-welcomes-the-political-agreement-on-the-eu-cohesion-policy-legislative-package-2021–2027) (Stand: 16.08.2021).

len und territorialen Zusammenhalts umzusetzen. Eine Förderung der Kohäsion in den Regionen der Mitgliedstaaten kann selbstverständlich auch zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Krise einen wirkungsvollen Beitrag leisten. Die Kohäsionspolitik darf allerdings nicht als Kriseninstrument umgedeutet werden, da hierfür die vertragliche Grundlage fehlt.

## **b) Mittelausstattung der einzelnen Fonds**

Das Fördervolumen der Kohäsionspolitik beläuft sich auf insgesamt über 400 Mrd. Euro. Davon entfallen 192,4 Mrd. Euro auf den EFRE, 87,6 Mrd. auf den ESF+, 42,6 Mrd. Euro auf den Kohäsionsfonds, 8 Mrd. Euro auf Interreg, dessen Mittel zum Ziel haben, die territoriale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Regionen untereinander zu fördern, 7,5 Mrd. Euro aus dem Just Transition Fund (JFT), dessen Mittel von Regionen abgerufen werden können, die besonders stark von den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen der Umstellung auf eine klimaneutrale Wirtschaft betroffen sind, und 45,7 Mrd. auf REACT-EU.<sup>14</sup> Dabei handelt es sich um zusätzliche Mittel aus dem Ausbauprogramm „Next Generation EU“, die die negativen Auswirkungen der Corona-Krise, insbesondere im Sozial- und Gesundheitsbereich, lindern sollen. Den Kern bilden allerdings auch weiterhin der EFRE und der ESF+, die mit über zwei Dritteln der Mittel der Kohäsionspolitik ausgestattet sind.

Bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Mitgliedstaaten bzw. Regionen ist das Kohärenzziel des Art. 174 Abs. 2 AEUV zu berücksichtigen. Mit insgesamt 61 % kommt der Großteil der Mittel dementsprechend den weniger entwickelten Regionen zu. Dabei handelt es sich um Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) weniger als 75 % des Durchschnitts der EU-27 umfasst.<sup>15</sup> 8 % werden auf stärker entwickelte Regionen verteilt. Dabei handelt es sich um Regionen mit einem BIP pro Kopf oberhalb von 100 % des EU-Durchschnitts. Darunter fallen zum größten Teil auch die deutschen Regionen. Hinzu kommen die Übergangsregionen, die die Regionen zwischen diesen beiden Kategorien umfassen und auf die 14 % der Mittel entfallen. Es handelt sich folgerichtig um Regionen mit einem BIP pro Kopf, das zwischen 75 und 90 % des EU-Durchschnitts liegen. In Deutschland liegen diese Regionen überwiegend in ostdeutschen Bundesländern, aber auch in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz.

---

14 *Spannagel/Hungerland*, Verhandelt für eine erfolgreiche EU-Kohäsionspolitik, in: Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), *Schlaglichter*, Dezember 2020, S. 32.

15 Siehe dazu und zum Folgenden *Spannagel/Hungerland* (Fn. 14), S. 33.

Aus den beiden Strukturfonds erhält Deutschland 16,4 Mrd. Euro, wovon 9,7 Mrd. Euro in Projekte des EFRE fließen werden und 5,8 Mrd. in Projekte, die aus Mitteln des ESF+ finanziert werden.<sup>16</sup> Die beiden Fonds unterscheiden sich dahingehend, dass die Fördermittel des EFRE überwiegend für die Förderung von KMU, Innovation, Forschung, Digitalisierung und Umweltprojekten verwendet werden, wohingegen der ESF+ eher als arbeitsmarktpolitisches Instrument dient, um die räumliche und funktionale Mobilität der Arbeitskräfte sicherzustellen.<sup>17</sup>

### c) Dezentraler Ansatz als Multi-Level-Governance

Multi-Level-Governance beschreibt, dass die Entscheidungsfindung und die Implementation dieser Entscheidungen in einer engen Verflechtung der einzelnen Ebenen erfolgt. Die Besonderheit besteht hier darin, dass neben der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebenen vor allem auch die regionale und lokale Ebene (in Deutschland die Bundesländer und Kommunen) als eigenständige Ebenen eine Berücksichtigung finden und kaum mehr voneinander getrennt werden können.<sup>18</sup> Besonders zum Ausdruck gebracht wird dies in einer Definition des Ausschusses der Regionen (AdR), der unter Multi-Level-Governance das koordinierte, auf Partnerschaft beruhende Vorgehen der EU, der Mitgliedstaaten und der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Ausarbeitung und Umsetzung der europäischen Politiken versteht, was mit einer Verantwortungsteilung von den betroffenen Verwaltungsebenen einhergeht.<sup>19</sup>

Entsprechend ist die Europäische Kommission sehr darum bemüht, bereits in der Phase der Ausformulierung der Strukturfondsverordnungen für eine neue Förderperiode die Positionen und Anliegen des AdR und des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) zu berücksichtigen. Eine erfolgreiche „Lobbyarbeit“ durch die Kommunen setzt folglich voraus, dass die eigenen Interessen über die kommunalen Landes- und Spitzenverbände in die europäischen Dachorganisationen eingebracht werden.<sup>20</sup>

16 Siehe <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2020/12/kapitel-1-7-verhandeln-fuer-eine-erfolgreiche-eu-kohaesionspolitik.html> (Stand: 16.08.2021).

17 Siehe dazu *Zimmermann/Kese* (Fn. 5), S. 154 ff.

18 *Knodt/Große Hüttmann*, Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Bieling/Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, 3. Aufl., 2012, S. 187.

19 Ausschuss der Regionen, Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance (2009/C 211/01), S. 1.

20 *Zimmermann*, Europafähigkeit der Kommunen: Mehr als nur europabezogenes Wissen und Kompetenzen, in: *Dürschmidt/Majer* (Hrsg.), *Jahrbuch des Instituts für Angewandte Forschung* 2020, 2021, S. 201.

Die Vorbereitung einer neuen Förderperiode in der Kohäsionspolitik und die damit verbundene Umsetzung der Strukturfondsinterventionen auf der regionalen Ebene gilt immer noch als Musterbeispiel für Multi-Level-Governance.<sup>21</sup> Hier ist über die Jahre ein auf Partnerschaft ausgerichtetes System des regelmäßigen Dialogs und der Abstimmung zwischen der EU-Ebene, der nationalen und regionalen Ebene entstanden.<sup>22</sup> Die dezentrale Ebene soll also gezielt einbezogen werden, damit die europäischen Fördermittel möglichst passgenau in Bezug auf die regionalen Bedarfe verteilt werden können.

Das bedeutet aber nicht, dass bei der Durchführung der Kohäsionspolitik den Mitgliedstaaten und den Regionen unbedingt größere Freiheitsgrade bei der Durchführung der Strukturfonds durch die OP eingeräumt werden. Im Gegenteil, die Europäische Kommission versucht gerade durch den auf Partnerschaft, Ergebnisorientierung und Monitoring ausgerichteten Prozess der OP-Erstellung die Distribution der europäischen Fördermittel in eine vorgegebene inhaltliche Richtung zu lenken.<sup>23</sup> Die Strukturfondsverordnungen beinhalten daher mehrere Mechanismen, um dieser Lenkungswirkung gerecht zu werden. Dementsprechend müssen die Regionen bereits vor Beginn einer neuen Förderperiode nachweisen, dass sie bestimmte Konditionalitäten erfüllen, um eine effektive Verwendung der finanziellen Ressourcen und eine erfolgreiche Implementation der strukturpolitischen Maßnahmen sicherzustellen.<sup>24</sup> Dabei ist sie aber abhängig von den Mitgliedstaaten und Regionen, die wiederum versuchen, im Abstimmungsprozess mit der Europäischen Kommission ihre eigenen Interessen, die sie aus den Förderbedarfen ableiten, durchzusetzen.

Zu Beginn einer neuen Förderperiode wird zwischen der EU und jedem Mitgliedstaat gem. Art. 7 Abs. 1 Dach-VO eine Partnerschaftvereinbarung abgeschlossen. Ihre Inhalte werden in Art. 8 Dach-VO näher bestimmt. Demnach müssen die politischen Ziele für die einzelnen Fonds mit Blick auf die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters zur wirtschaftspolitischen Koordinierung festgelegt werden. Auf diese Weise ist es den Mitgliedstaaten gelungen, den bestimmenden Einfluss der Europäischen Kommission im weiteren Prozess etwas zurückzudrängen.<sup>25</sup> Die Mitgliedstaaten nehmen die Rolle eines Art „gatekeepers“

---

21 Becker/Müller, Die Kraft der Krise – die europäische Kohäsionspolitik und ihre Reform, in: *integration*, 2015, S. 232.

22 Tömmel (Fn. 6), S. 40.

23 Tömmel (Fn. 6), S. 40.

24 Becker/Müller, Die reformierte Kohäsionspolitik 2014–2020, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2014: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, 2014, S. 502.

25 Becker/Müller (Fn. 21), S. 233.



wahr, der zwischen der Europäischen Kommission und der regionalen Ebene tätig ist.<sup>26</sup>

An der Partnerschaftsvereinbarung müssen sich gem. Art. 8 lit. a) die Operationellen Programme (OP) für den EFRE und den ESF ausrichten. Sie beinhalten die Förderprioritäten für ein bestimmtes Fördergebiet. Die OP sind daher die sozioökonomischen Planungsinstrumente, welche die verfassungskonforme Durchführung der Strukturfondsinterventionen in den einzelnen Förderregionen sicherstellen sollen.<sup>27</sup> Die Erstellung der OP ist Angelegenheit der Bundesländer.<sup>28</sup> Ausnahme bildet hier lediglich ein spezielles OP für den ESF des Bundes. Im Rahmen der OP-Erstellung ist der politische Einfluss der regionalen Akteure auf das konkrete Ergebnis und ihr Handlungsspielraum am größten.<sup>29</sup> Auf dieser Ebene wird im Erstellungsprozess der OP auch den Wirtschafts- und Sozialpartnern, worunter auch die Kommunen fallen, eine Möglichkeit zur Einbringung eigener Interessen und Förderbedarfe gegeben. Näheres ist in der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 240/2014, dem sog. Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften, geregelt. Gem. Art. 6, 8 dieser Verordnung werden die Wirtschafts- und Sozialpartner in die Ausarbeitung der OP einbezogen. Dafür führen die Verwaltungsbehörden, die auf Bundesländerebene für den EFRE und den ESF zuständig sind, schriftliche Konsultationen und Anhörungen durch, an denen sich u. a. auch die kommunalen Verbände beteiligen.

Wie umfangreich die kommunalen Interessen bei der OP-Erstellung von den Verwaltungsbehörden berücksichtigt werden, ist umstritten. Trotz des verbindlichen Verhaltenskodex für Partnerschaften kommt eine Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung zu dem Schluss, dass die Kommunen tatsächlich nur unzureichend von den Ministerien einbezogen würden.<sup>30</sup> Wenn das Partnerschaftsprinzip demnach nicht als Selbstläufer betrachtet werden kann, müssen die Kommunen erkennen, wie und zu welchen Zeitpunkten sie ihre Interessen in den Erstellungsprozess der OP auf der Landesebene einbringen können. Dies setzt voraus, dass sie sich frühzeitig mit den Förderprioritäten einer neuen Förderperiode auseinandersetzen und diese mit ihren eigenen Interessen angleichen müssen.<sup>31</sup>

26 *Becker/Müller* (Fn. 21), S. 233.

27 *Zimmermann/Kese* (Fn. 5), S. 164.

28 *Becker/Müller*, (Fn. 21), S. 237.

29 *Becker/Müller* (Fn. 21), S. 232.

30 *Kronenberg*, Europa vor Ort, Kommunen, Bürgerschaft, Förderprojekte, 2018, S. 73; abrufbar unter: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e8ccaff2-7270-c360-afc5-c66eb0f2d1f5&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=e8ccaff2-7270-c360-afc5-c66eb0f2d1f5&groupId=252038) (Stand: 16.08.2021).

31 *Zimmermann* (Fn. 20), S. 201.

Zudem entsenden die Kommunen gem. Art. 10 des Verhaltenskodex für Partnerschaften ebenfalls Vertreter in die Begleitausschüsse und überwachen damit den Fortschritt einer Förderperiode. Sie werden ebenfalls in die Konzeption von Förderaufrufen einbezogen, wodurch ihnen ein gewisses Maß an der inhaltlichen Mitwirkung ermöglicht wird, was es zu nutzen gilt. Damit zeigt sich, dass dem Ansatz der Multi-Level-Governance ein korporatistisches Prinzip zugrunde liegt, in dem eben auch die Kommunen eine wichtige Rolle einnehmen. Allerdings muss anerkannt werden, dass es sich bei den Kommunen eben nur um eine Teilgruppe der Wirtschafts- und Sozialpartner handelt. Hinzu kommen u. a. Vertreter der Gewerkschaften, der paritätischen Wohlfahrtsverbände, des Hochschulsektors, der Umweltverbände sowie der Unternehmensverbände. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass auf der regionalen Ebene auch tatsächlich solche Förderprojekte aufgesetzt werden, die auch bei den Adressaten der Fördermittel eine Wirkung entfalten.

Mit der Umsetzung der Kohäsionspolitik auf dezentraler Ebene sind mehrere Herausforderungen verbunden. So müssen in den zuständigen Ministerien eine hohe Umsetzungsbereitschaft der strategischen Ziele einer Förderperiode und entsprechende Kompetenzen bestehen, damit der aufwendige und intensive Abstimmungsprozess der OP mit der Europäischen Kommission gelingt. Ansonsten stellen sich Reibungs- und Effizienzverluste als negative Folgen der Multi-Level-Governance ein.<sup>32</sup> Außerdem müssen auf der Ebene der Fördermittelempfänger, also auch der Kommunen, finanzielle Mittel für die Kofinanzierung, Verwaltungskapazitäten und Kompetenzen zur Beantragung und Durchführung von Projekten sowie Netzwerkstrukturen zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren bestehen, um die Erfolgsaussichten auf Förderprojekte zu erhöhen.<sup>33</sup> Wie Erhebungen in Baden-Württemberg zeigen, führt dies dazu, dass kleinere Kommunen im Vergleich zu mittelgroßen und großen Kommunen deutlich weniger Fördermittel akquirieren.<sup>34</sup>

## 2. Aufbau- und Resilienzfähigkeit

Die Vereinbarung zum europäischen Aufbauprogramm „Next Generation EU“, die zwischen den Staats- und Regierungschefs im Juli 2020 vereinbart

---

32 Zimmermann, Europafähigkeit durch strategische Steuerung: Anforderungen an eine effektive und effiziente Implementation, 2018, S. 215 ff.

33 Tömmel (Fn. 6), S. 40 f.

34 Oelmaier/Kese, Europäische Fördermittelakquise für Einsteiger und Fortgeschrittene in Kommunen (Teil 4), in: apf 7–8/2019, BW 49 ff.