



HANDREICHUNG ZUR  
POLITISCHEN BILDUNG  
**BAND 21**

**KOMMUNALPOLITIK**

## EUROPA VOR ORT

**KOMMUNEN | BÜRGERSCHAFT | FÖRDERPROJEKTE**

VOLKER KRONENBERG

ZWEITE, ÜBERARBEITETE AUFLAGE



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



## INHALT

5 | GELEITWORT

6 | VORWORT

8 | EINLEITUNG

### 13 | GRUNDLAGEN DER KOHÄSIONSPOLITIK

<i>Philosophie der Förderpolitik</i> . . . . .	13
<i>Historischer Abriss</i> . . . . .	13
<i>Überblick über die Fonds</i> . . . . .	15
<i>Aktionsprogramme</i> . . . . .	16
<i>Exkurs: Förderprogramme der EU für Kommunen zum Thema Flüchtlinge</i> . . . . .	17
<i>Juristische Einbettung – „Solidarität“ und „Subsidiarität“</i> . . . . .	19
<i>Exkurs: Einordnung in methodische Forschungsansätze</i> . . . . .	20

### 23 | FALLBEISPIEL:

UNSER LADEN – OOSE LADE GREIMBERSBURG

### 26 | INTERVIEW:

INTERPRETATIONSSPIELRÄUME, CENTBETRÄGE UND „DER GENAUE BLICK“

*Volker Bulitta und Markus Gietzen*

### 28 | INTERVIEW:

„IN DEUTSCHLAND BESTEHT HIER NOCH NACHHOLBEDARF.“

*Richard Kühnel*

### 30 | DIE AKTUELLE KOHÄSIONSPOLITIK

<i>Die Förderperiode 2007 bis 2013</i> . . . . .	30
<i>Die Förderperiode 2014 bis 2020</i> . . . . .	31

### 33 | FALLBEISPIEL:

DIE STADT ESSEN UND EUROPA

### 36 | INTERVIEW:

UNWISSENHEIT, SCHULABSCHLUSSFÖRDERUNGEN UND „EU-JUNKIES“

*Petra Thetard*

### 38 | INTERVIEW:

LOBBYISMUS, PFADFINDER, KAFFEERÖSTER

*Walter Leitermann*

### 40 | „TELLING THE STORY“.

#### KOMMUNIKATIONSHerausforderungen der Kohäsionspolitik

<i>Grundlagen der europäischen Informations- und Kommunikationspolitik</i> <i>von den Römischen Verträgen bis in die Gegenwart</i> . . . . .	41
<i>Die Publicitätsstrategie der Strukturfonds</i> . . . . .	42
<i>Telling the Story –</i> <i>Die Zukunft der europäischen Informations- und Kommunikationspolitik „vor Ort“</i> . . . . .	47

<b>50   FALLBEISPIEL:</b>	
	PRODUKTIONSSCHULE MORITZBURG
<b>54   INTERVIEW:</b>	
	„NOCH VOR WENIGEN JAHREN GAB ES 400 LOGOS.“
	<i>Dr. Stephan Koppelberg</i>
<b>56   ERFAHRUNGEN UND EINSTELLUNGEN DER KOMMUNEN.</b>	
	<b>AUSWERTUNG EINER UMFRAGE</b>
	<i>GrundsatzEinstellung zur EU . . . . .</i> 56
	<i>Ansiedlung und Kompetenzen in der jeweiligen Stadtverwaltung . . . . .</i> 57
	<i>Bedeutung der Kohäsionspolitik . . . . .</i> 59
	<i>Erfahrungen mit der Kohäsionspolitik . . . . .</i> 60
	<i>Probleme mit den Antragsverfahren . . . . .</i> 61
	<i>Kommunikation im europäischen Mehrebenensystem . . . . .</i> 63
	<i>Kommunikation mit den Bürgern . . . . .</i> 64
	<i>Zukunft der Beantragung . . . . .</i> 65
<b>66   INTERVIEW:</b>	
	„NICHT JEDE KOMMUNE SOLLTE IN BRÜSSEL EIN BÜRO HABEN“
	<i>Axel Voss MdEP</i>
<b>68   INTERVIEW:</b>	
	„DIE TENDENZ IST: IMMER WENIGER NATIONALSTAAT UND MEHR REGIONALISIERUNG.“
	<i>Nora Farik, Ansgar Gellner und Stefan Schulz-Trieglaff</i>
<b>70   BILANZ UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN</b>	
<b>76   KOMMUNALE CHANCEN UND HERAUSFORDERUNGEN DER EUROPÄISCHEN KOHÄSIONSPOLITIK. EINE VERMITTLUNGS- UND BERATUNGSaufGABE DER POLITISCHEN BILDUNG</b>	
	<i>Dr. Melanie Piepenschneider und Philipp Lerch</i>
<b>78   VERGLEICH DER STUDIEN „EUROPA VOR ORT“ UND „EU-AKTIVITÄTEN DEUTSCHER STÄDTE UND GEMEINDEN“</b>	
<b>80   GLOSSAR</b>	
<b>81   ÜBERSICHT DER PUBLIKATIONSREIHE „HANDREICHUNGEN ZUR POLITISCHEN BILDUNG“</b>	

# Geleitwort



Der Zusammenschluss europäischer Staaten zu einer wachsenden wirtschaftlichen, rechtlichen und vor allen Dingen politischen Gemeinschaft ist weltweit einzigartig. Den langen Entstehungsprozess des Vertrages von Lissabon, die aktuelle Grundlage der Zusammenarbeit in der Europäischen Union, durfte ich viele Jahre mitgestalten. Dabei habe ich stets für eine Vertiefung der Zusammenarbeit und für eine institutionelle Handlungsfähigkeit in der Europäischen Union gestritten.

Die Europäische Union muss sich als Verantwortungs- und Wertegemeinschaft begreifen – nicht zuletzt, um von den Bürgerinnen und Bürgern als solche wahr- und ernstgenommen zu werden. Wertegemeinschaften von unschätzbare Bedeutung sind ganz sicher Europas zahlreiche „lokale Demokratien“. Sie halten in den Gemeinden, Städten und Regionen unser Gemeinwesen zusammen. Der Vertrag von Lissabon trägt dem Anspruch eines „Europas der Regionen“ Rechnung und unterstreicht, noch deutlicher als seine Vorgänger, das Prinzip der Subsidiarität.

Aus langjähriger kommunal- und europapolitischer Erfahrung weiß ich um die große, nicht nur symbolische Bedeutung der europäischen Kohäsionspolitik. Dieses sinnvolle Förderinstrument verdeutlicht eindrucksvoll, wie virtuos die Idee der Europäischen Integration mit den Prinzipien der Subsidiarität und der Solidarität harmonisiert.

In dieser Veröffentlichung der KommunalAkademie der Konrad-Adenauer-Stiftung erörtert Prof. Dr. Volker Kronenberg konkret und eindrucksvoll, auf welche Weise Kommunen von der europäischen Einigung und einer gemeinsamen europäischen Förderpolitik profitieren können. Die Darstellung juristischer Bestimmungen der Kohäsionspolitik und die theoretischen Befunde der Studie werden von aussagekräftigen Fallbeispielen veranschaulicht. Dabei nimmt der Autor sowohl ländliche Regionen als auch urbane Ballungsräume in den Blick. Zudem beleuchtet er, ebenso prägnant wie hoch aktuell, die Förderprogramme der Europäischen Union für die kommunale Flüchtlingshilfe. Das Zusammenspiel qualitativer Interviews und quantitativer Erhebungen kommunaler Erfahrungen mit der Förderpolitik der Europäischen Union stellt nicht nur eine lesenswerte Bestandsaufnahme dar, sondern ermöglicht auch einen spannenden Blick „hinter die Kulissen“.

In einer Zeit, welche die Solidarität unter den europäischen Mitgliedstaaten in besonderer Weise herausfordert, schlägt immer auch die Stunde der Kommunen und Regionen. Ihre Verantwortung für die Menschen vor Ort und ihr Engagement für ein „Europa der Regionen“ ist von besonderer Bedeutung für den Bestand und die Weiterentwicklung der Europäischen Union.

In der Reihe „Handreichungen zur Politischen Bildung“ informiert die Konrad-Adenauer-Stiftung über aktuelle Entwicklungen, stärkt das Interesse an (kommunal)politischem Engagement, bietet Orientierung in Sachfragen und ermöglicht Weiterbildung. Ganz in diesem Sinne gelingt es Prof. Dr. Volker Kronenberg, die Wirkung Europas „vor Ort“ sicht- und erfahrbarer zu machen. Mit der nunmehr zweiten Auflage dieser Studie ergänzt unsere KommunalAkademie die Schulungs- und Beratungsangebote der Politischen Bildung. Ich empfehle allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern, in besonderer Weise jenen, die auf kommunaler oder europäischer Ebene Verantwortung tragen, die Lektüre.

Dr. Hans-Gert Pöttering  
*Präsident des Europäischen Parlaments a. D.*

# Vorwort

In Zeiten, in denen sich die Europäische Union mit verschiedenen Krisen – „Flüchtlingsströme“, „Brexit“, „Euro“, „Terror“ – konfrontiert sieht, steht nicht zuletzt die Frage im Raum, wie die EU, wie ihr Handeln, die Effizienz Ihres Mehrebenensystems, „vor Ort“ in den Kommunen, seitens der Bürgerschaften, wahrgenommen wird. Anlässlich der Entgegennahme des Internationalen Karlspreis zu Aachen 2015 schilderte der ehemalige Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, in seiner Dankesrede die diesbezüglichen Erfahrungen, die er über Jahrzehnte gesammelt hat: „Die ‚EU‘ – für sie [die Bürgerinnen und Bürger, V.K.] sind das abstrakte Institutionen, ganz weit weg von ihrem Alltagsleben, für sie ist die EU das Brüsseler Raumschiff, das Bürokratiemonster.“<sup>1</sup> Tatsächlich hat sich an dieser Wahrnehmung bis heute wenig geändert. „Brüssel“ scheint im Vorfeld der neunten Direktwahl zum Europäischen Parlament oftmals abstrakt und „weit weg“, obwohl die Unionspolitik den Alltag der Menschen mehr beeinflusst als häufig angenommen wird.

Dabei geht es nicht nur um Gesetze und Verordnungen, sondern auch um konkrete Projekte und Fördermaßnahmen, von denen einerseits die Bürgerinnen und Bürger allzu oft wenig oder gar keine Kenntnis haben und die – andererseits – die jeweiligen Kommunen mit spezifischen Herausforderungen der Akquirierung und Realisierung im europäischen Mehrebenensystem konfrontieren. Nicht zuletzt auch mit der Notwendigkeit, die mittels der Projekte und Fördermaßnahmen praktizierte europäische Solidarität „vor Ort“ zu kommunizieren. Welche Bedeutung dabei der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik zukommt, wird anhand verschiedener Fallbeispiele, auch mittels einer Befragung größerer und kleinerer Kommunen in den Blick genommen. Die Studie zielt mithin auf die Identifikation Europas „vor Ort“, genauer: der Herausforderungen, des Wandels und der Chancen und des kommunalen EU-Engagements – wie auch des EU-Engagements der Kommunen.

Dass es dabei ebenso wenig um eine umfassende Evaluation sämtlicher Fonds und Aktionsprogramme auf europäischer Ebene, wie umgekehrt nicht um eine systematische Analyse sämtlicher Antrags-, Förder- und Evaluationspraktiken auf Ebene der Kommunen, der Bundesländer und des Bundes im Zusammenspiel mit der EU gehen kann und soll, sei ausdrücklich betont. Die vorliegende Studie mit klarem Fokus auf die Praxis zielt auf eine exemplarische Beleuchtung eines zentralen europäischen wie nationalen, regionalen und kommunalen Politik- und Handlungsfelds – der Kohäsionspolitik – und will dabei Erfahrungen „vor Ort“ auswerten, Einschätzungen verarbeiten und bewerten sowie schlussendlich Herausforderungen benennen und Handlungsempfehlungen formulieren.

Empfehlungen, die die kommunale Praxis im Umgang mit „Europa“, mit der Regional- und Struktur- bzw. der Kohäsionspolitik, mit Aktionsprogrammen und Förderprojekten erleichtern und effektuieren könn(t)en und die zugleich darauf zielen, das Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger für „Europa“ vor Ort zu steigern. Denn die EU ist nicht nur das große Ganze – als Einigungsprozess das „größte Friedenswerk nicht nur in der Geschichte unseres Kontinents, sondern in der ganzen Welt“<sup>2</sup>, sondern ganz alltäglich und als zweite Seite der gleichen Medaille das Konkrete „vor Ort“, von dem allzu oft nicht bekannt ist, dass es im Zusammenspiel von einzelnen Gemeinden, Städten, Regionen und Bundesländern einen Beitrag leistet, das Leben der Menschen zu erleichtern und zu verbessern. Die Beantwortung der Frage, ob letzteres gelingt, setzt die Kenntnis der Ziele, der möglichen Methoden und der jeweiligen Maßnahmen voraus. Hier besteht erheblicher Aufklärungsbedarf. Nicht nur auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger, auch auf Seiten der kommunalen

Verantwortlichen „vor Ort“. Die vorliegende Studie möchte einen Beitrag leisten, die Kenntnisse zu vergrößern und die Aufklärung zu erleichtern. Offenkundig kann der damit verbundene Anspruch nur ein bescheidender sein, allein aus Gründen des Umfangs der Untersuchung sowie des Zeitraums, in dem diese von Herbst 2014 bis Herbst 2015 vorgenommen und für die aktuelle Auflage um Eindrücke und Beobachtungen aus den Jahren 2016 und 2017 ergänzt wurde. Es sei darauf hingewiesen, dass die Informationen zu den jeweiligen Fallbeispielen nicht aktualisiert wurden, da die Orte kein zweites Mal besucht wurden.

Auch wenn die Befunde gemischt sind und das berühmte Glas Wasser nur „halb voll“ scheint, ist es dies – so der Tenor der Studie – immerhin. Ob es, um im Bild zu bleiben, jemals ganz voll werden kann, mag aus verschiedenen Gründen, die im Nachfolgenden zur Sprache kommen, bezweifelt werden können. Dass es in den vergangenen Jahren dabei voller geworden ist, gilt es umgekehrt aber ebenso zu konstatieren. Erhebliche Anstrengungen, die darauf zielen, wurden und werden im europäischen Mehrebenensystem aus Kommunen, Regionen, Ländern und Nationen unternommen: Zum einen hinsichtlich einer verstärkten Effektivierung der Kohäsionspolitik als „Legitimationsressource für den Integrationsprozess“<sup>3</sup>, zum anderen hinsichtlich der Partizipations- und Transparenzmaßnahmen, um diese Dimensionen von „Europa“ den Bürgerinnen und Bürger bekannter zu machen, zu erklären und – idealiter – mit ihnen darüber in einen Dialog zu treten. Ob Letztere das dann auch tut, steht dahin und kann von Politik und optimierter Kommunikation nicht „erzwungen“ werden. Was jedoch entsprechend verändert werden könnte und was noch getan werden müsste, gilt es im Folgenden exemplarisch aufzuzeigen und zu bewerten.

Dr. Manuel Becker, Christian Botz, Jonas Fehres, Nils Kleine, Kevin Medau, Oliver Rau und Florian Schmitt, meinen Mitarbeitern und Hilfskräften, danke ich von ganzem Herzen für ihre Unterstützung des Projekts, für ihren großartigen Einsatz bei Recherche von Material, Evaluation von Befunden und auch beim Abfassen des Manuskripts. Die Gesamtverantwortung für die Studie, mithin auch für etwaige Fehler, liegt bei mir.

Dass es möglich war, über Monate hinweg „einzutauchen“ in die verschiedenen Dimensionen und Herausforderungen Europas „vor Ort“, ist der Konrad-Adenauer-Stiftung zu verdanken. Ihr, vor allem dem Leiter der Kommunalakademie, Philipp Lerch, aber ebenso Frau Dr. Melanie Piepenschneider, der Hauptabteilungsleiterin Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung, gilt ein ganz besonderer Dank. Die Zusammenarbeit gestaltete sich, auch bei dieser nunmehr zweiten Auflage, bewährt vertrauensvoll und fruchtbar.

Bonn, im Frühjahr 2018,  
Volker Kronenberg

1 | Martin Schulz: Rede des Präsidenten des Europäischen Parlaments anlässlich der Entgegennahme des Internationalen Karlspreises zu Aachen am 14. Mai 2015, in: [http://www.europarl.europa.eu/the-president/de/press/press\\_release\\_speeches/speeches/speeches-2015/speeches-2015-may/html/rede-von-martin-schulz-prasident-des-europaischen-parlaments-anlasslich-der-entgegennahme-des-internationalen-karlspreises-zu-aachen;jsessionid=23912374D29067127E75D3E080948F8B](http://www.europarl.europa.eu/the-president/de/press/press_release_speeches/speeches/speeches-2015/speeches-2015-may/html/rede-von-martin-schulz-prasident-des-europaischen-parlaments-anlasslich-der-entgegennahme-des-internationalen-karlspreises-zu-aachen;jsessionid=23912374D29067127E75D3E080948F8B).

2 | Hans-Gert Pöttering: Rede anlässlich der Gedenkfeier „Wiederbelebung der Werte der Europäischen Union“ am 9. Mai 2012 in Brüssel, in: [http://arc.eppgroup.eu/press/peve12/docs/120509speech-poettering\\_de.pdf](http://arc.eppgroup.eu/press/peve12/docs/120509speech-poettering_de.pdf).

3 | Matthias Freise/Matthias Garbert: Abschied von der Gießkanne? Europäische Kohäsionspolitik nach dem Vertrag von Lissabon, in: *integration 1* (2013), S. 34-47, S. 34.

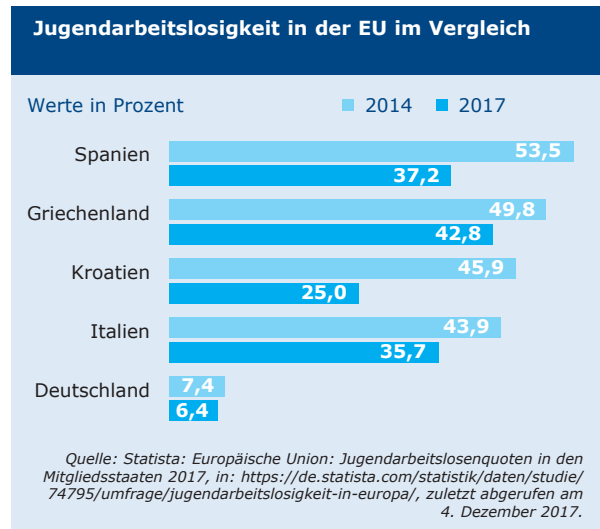
# Einleitung

Europa, genauer gesagt: die „Eurokrise“, ist seit Jahren ein Dauerthema in der zeitgenössischen medialen Debatte wird spätestens seit September 2015 flankiert, teils gar überlagert, durch die akute Flüchtlingskrise, mit der die EU und vor allem einzelne ihrer Mitgliedstaaten vor große Herausforderungen gestellt werden. Spätestens mit der Entscheidung der Briten, die EU zu verlassen, haben Fragen, die im Kontext von „Euro-“ bzw. „Flüchtlingskrise“, aber auch durch die Bedrohung des islamistischen Terrors<sup>1</sup> formuliert werden, lauten: Wie steht es um die „europäische Solidarität“?<sup>2</sup> Zugespitzter: Zerbricht die EU an mangelnder Solidarität ihrer Mitgliedstaaten?<sup>3</sup> Der permanente Krisendiskurs, flankiert von jenem um die Deformation der Demokratien als Selbstregierungsformen der Bürgerschaften zu „Postdemokratien“, steht im Zentrum der Berichterstattung über Europa.<sup>4</sup> Von Jürgen Habermas<sup>5</sup> bis Ulrich Beck<sup>6</sup>, von Robert Menasse<sup>7</sup> bis Hans Magnus Enzensberger<sup>8</sup> – in Buchpublikationen, wissenschaftlichen Zeitschriften und großen Tageszeitungen überbieten sich die Intellektuellen wechselseitig mit Krisendiagnosen bis hin zu Untergangsszenarien bei der Betrachtung des europäischen Integrationsprozesses.

Weitet man den Blick über die Feuilletons der Tages- und Wochenzeitungen und über die wissenschaftlichen Fachzeitschriften auf die Gesamtbevölkerung, so scheint sich die Europabegeisterung der Deutschen seit dem ersten Erscheinen dieser Studie positiv entwickelt zu haben. Lag die Zahl derjenigen, die in der Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der Europäischen Union eher Vorteile sehen, 2014 nur bei 36 Prozent, sahen in einer Umfrage des Instituts policy matters im Sommer 2017 insgesamt 64 Prozent der Deutschen die Vorteile einer Mitgliedschaft überwiegend. Gleichzeitig nahm die Zahl derjenigen, für die sich Vor- und Nachteile die Waage halten, von 43 Prozent auf 23 Prozent ab.<sup>9</sup> Dennoch zeigt sich, dass es einen stabilen Bevölkerungsanteil gibt, der in der Mitgliedschaft in der EU eher Nachteile sieht. Vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen der EU und der Wahlerfolge rechtspopulistischer, eurokritischer Parteien auch in Deutschland, darf die positive Sicht vieler Deutschen auf die EU nicht als dauerhaft gegeben angesehen werden. Ein Indiz dafür stellt die schwache Beteiligung an europäischen Wahlen dar:

Auch wenn die Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2014 um knapp fünf Prozent stieg, lag sie letztlich doch nur bei 48,1 Prozent.<sup>10</sup>

Die Einstellung vieler Deutscher zum Integrationsprozess ist seit einigen Jahren geprägt durch die mediale Berichterstattung zur europäischen Banken-, Finanz- und Wirtschaftskrise. Im Zentrum der Berichterstattung stehen dabei jene immer neuen Rettungsmaßnahmen für angeschlagene Euro-Länder in Süd- und Süd-West-Europa-, allen voran Griechenland, die bis dato unvorstellbare Summen in Form von Garantien und Darlehen erforderlich machten, aber auch das generelle Schwächeln des europäischen Wirtschaftsraums sowie eine zunehmende Arbeitslosigkeit, vor allem unter jungen Europäern. In Italien liegt die Quote der Jugendarbeitslosigkeit bei 43,9 Prozent, in Kroatien bei 45,9 Prozent, in Griechenland bei 49,8 Prozent und Spanien nimmt in der Statistik die traurige Spitzenposition mit einer Quote von 53,5 Prozent ein.<sup>11</sup>



Diese Gemengelage hat in vielen EU-Staaten zu Wahlerfolgen europaskeptischer und europafeindlicher Parteien geführt, beispielsweise des „Front National“ in Frankreich, der „UKIP“ in Großbritannien, den „Wahren Finnen“ in Finnland oder „Podemos“ in Spanien. In Griechenland gewann im Januar 2015 das Linksbündnis „Syriza“ mit großer Mehrheit die Parlamentswahl und bildete mit den rechtspopulistischen „Unabhängigen Griechen“ eine Regierung, die im Sep-



tember 2015 bestätigt wurde – wenngleich die noch aus Oppositionszeiten stammende Zielsetzung, die bisherige EU-Politik fundamental neu zu justieren, inzwischen realpolitisch eingefangen wurde. In Deutschland fehlten der, unter anderem, eurokritischen Partei „Alternative für Deutschland“ im Herbst 2013 nur 0,3 Prozentpunkte, um aus dem Stand heraus in den Deutschen Bundestag einzuziehen, was ihr 2017 mit einem Stimmenanteil von 12,6 Prozent gelang. Zur Zeit ihrer Gründung eine wortwörtlich „euro-kritische“ Partei, die zwischenzeitlich durch innerparteiliche Querelen und (Ab)Spaltungen (von) der Partei erheblich geschwächt wirkte, im Zuge der aktuellen Flüchtlingsdebatte aber, teils verstärkt durch rechtspopulistische Äußerungen, wieder deutlichen Zulauf erhielt, schien die AfD in ihren Anfängen und beschränkt auf europapolitische Themen nicht wenigen Deutschen aus der Seele zu sprechen: Nicht dezidiert europafeindlich, eher europaskeptisch, mit den aktuellen, aber nicht näher greifbaren Zuständen Europas insgesamt unzufrieden und in Sorge vor einer schleichen- den Übervorteilung Deutschlands.<sup>12</sup>

Obwohl eine sehr große Zahl der Deutschen die AfD und ihre Positionen heute ablehnen, klingt „Europäische Solidarität“ für viele – entsprechend – wie ein Ruf nach deutschem Geld, gar nach einer „Schuldenunion“, obwohl der Gedanke der europäischen Solidarität – anders verstanden, im Sinne eines Ausgleichs bzw. einer Angleichung von sozio-ökonomischen Disparitäten der Regionen durch Kohäsionspolitik – von Anfang an zu einem Grundpfeiler des Integrationsprozesses gehörte. Im Übrigen: Europäische Solidarität bedeutet auch – jenseits von Kohäsionsbestrebungen – ganz konkrete EU-Förderprogramme für deutsche Kommunen zur Bewältigung der Herausforderungen, die sich mit der akuten Flüchtlingskrise verbinden. Vom „SOLID“ zum „AMIF“, den beiden Programmen in den Förderperioden 2007 bis 2013 und 2014 bis 2020 stellt die EU insgesamt 5,2 Mrd. Euro für kommende Maßnahmen im Bereich Integration, Flüchtlingspolitik und Rückkehrförderung zur Verfügung. Ein Exkurs zur Funktionsweise des jüngst aufgesetzten „Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds“ (AMIF) ergänzt die Studie zur Kohäsionspolitik und gibt zugleich einen Ausblick auf eine größer angelegte Untersuchung zu diesem Thema aus dem Jahr 2017.<sup>13</sup>

50 Prozent der befragten Deutschen antworteten 2015 im Rahmen einer europäisch vergleichenden repräsentativen Umfrage, dass das Aufkommen von euroskeptischen Parteien etwas Positives sei, 41 Prozenten der Befragten verneinten dies. In der gleichen Umfrage erklärten immerhin 59 Prozent der Befragten, dass die europäische Integration die heimische Wirtschaft gestärkt habe, wohingegen der EU-Median mit 16 Prozent niedriger lag.<sup>14</sup>

Vor dem Hintergrund dieser medialen, demoskopischen und politischen Großwetterlage droht eine andere Perspektive auf die Erfolge des größten Friedensprojekts in der europäischen Geschichte verloren zu gehen: Zwar wurde das europäische Integrationsprojekt nach dem Zweiten Weltkrieg bis heute ganz entscheidend von politischen Eliten vorangetrieben. Ohne die Bürger jedoch auf diesen Weg mitzunehmen und auf deren aktive und individuelle Gestaltungskraft zu setzen, wäre der aus heutiger Perspektive unbestreitbare Erfolg dieses historisch-politischen Großprojekts nicht denkbar gewesen. Europa wächst und gedeiht nicht nur durch die politischen und intellektuellen Eliten, sondern ganz wesentlich „vor Ort“ in den Kommunen, die eine wesentliche Vermittlungsinstanz in und von Europa sind. Nicht von ungefähr wurden das Subsidiaritätsprinzip und die kommunale Dimension durch den Vertrag von Lissabon – ein „Meilenstein für die deutschen Kommunen“<sup>15</sup> noch einmal ausdrücklich gestärkt.<sup>16</sup>



„Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedsstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“<sup>17</sup>

Die Vorstellungen von den Kommunen als „Schulen“ oder „Wiegen der Demokratie“<sup>18</sup>, wie sie ideengeschichtlich bereits im 19. Jahrhundert der liberale französische Staatsdenker Alexis de Tocqueville paradigmatisch formuliert hat, spielen in diesem Zusammenhang eine ganz entscheidende Rolle. Denn so wichtig die akademische Auseinandersetzung über die Zukunft und die wie auch immer geartete Finalität des europäischen Integrationsprozesses auch sein

mag, ohne den fundierenden Unterbau eines gelingenden „Europa vor Ort“ wird der „immer engere Zusammenschluß der Europäischen Völker“, von dem schon im „Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ von 1957 die Rede war, als konkretes politisches Projekt letzten Endes nicht die notwendige Legitimität einwerben können. Analysen und Untersuchungen zur Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Identität sind mittlerweile Legion.<sup>19</sup> Es besteht ebenfalls kein Mangel an europapolitischen Grundlagenreflexionen, bei denen entweder die Metaebene einer Finalisierung des Integrationsprojekts entlang der Parameter von Supranationalität und Intergouvernementalität oder aber die zeithistorische Fundierung des Prozesses entlang des Parameters „Nie wieder Krieg!“ im Fokus der Arbeiten steht. Studien dazu, wie „Europa“ konkret vor Ort, in den Kommunen wahrgenommen, angenommen und umgesetzt wird, sind demgegenüber Mangelware. Zwar mag das Thema Kommunen in Europa in der europaorientierten Forschung mittlerweile etwas mehr Beachtung erfahren als früher, es steht jedoch nach wie vor „im Schatten der Diskussion um die Rolle der Regionen.“<sup>20</sup> Neben der Abhandlung von Claudia Münch über „Die Emanzipation der lokalen Ebene. Kommunen auf dem Weg nach Europa“ ist die Dissertation von Markus Tausendpfund mit dem Titel „Gemeinden als Rettungsanker der EU? Individuelle und kontextuelle Faktoren der Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zur Europäischen Union“ eine der wenigen Studien, die sich mit der kommunalen Dimension des europäischen Integrationsprozesses auseinandersetzt. Letztgenannte Untersuchung wird von folgender Prämisse geleitet: „Gemeinden bilden eine unmittelbare Brücke zwischen der weit entfernten EU und den Bürgern. Durch die Umsetzung europäischer Verordnungen, Förderprogramme und Städtepartnerschaften sind beide politischen Ebenen eng miteinander verbunden.“<sup>21</sup> Als Befund stellt der Autor allerdings nüchtern fest: „Trotz dieser äußerst günstigen Rahmenbedingungen wird in dieser Studie nur ein geringer Einfluss des lokalen Umfelds auf die politische Unterstützung der EU festgestellt. [...] Das lokale Umfeld beeinflusst entgegen den Überlegungen zahlreicher Autoren die europäischen Orientierungen der Bürger nur in einem sehr begrenzten Ausmaß. [...] Die modernen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten, die Mobilität der Menschen oder auch die wechselnde Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen an verschiedenen Orten schwächen mögliche kontextuelle Effekte des lokalen Umfelds ab.“<sup>22</sup> Die Perspektive auf „Europa vor Ort“ ist demnach immens wichtig – auch aufgrund des prozentual hohen Anteils an

Fördermitteln, der aus dem EU-Haushalt via Kohäsionspolitik „vor Ort“ eingesetzt wird –, nimmt aber in der Forschung einen eher unterprivilegierten Status ein. Nirgendwo sonst ist Politik näher am Bürger, nirgendwo sonst werden politische Entscheidungen sichtbarer als auf der Gemeindeebene und so greifbar für den Alltag der Menschen. Mithin: Wo, ja wie ist „Europa“ vor Ort sichtbar, erfahrbar? Vor allem: Erkennen die Bürgerinnen und Bürger „Europa“ vor Ort? Sehen sie, wie verwoben Regionen, Städte und selbst kleine Gemeinden und Dörfer mit dem „großen Ganzen“, der EU, sind? Was wird unternommen, um diese Verwobenheit erkennbar und verstehbar zu machen? Aber auch: Sind die Gemeinden als „Rettungsanker der EU“ überfordert bzw. auch gar nicht willens, eine solche Funktion einzunehmen?

Um sich diesen Fragen und den thematischen Zusammenhängen zu nähern, setzt die vorliegende Studie bei einem Politikfeld an, das in der medialen Rezeption kaum die ihm gebührende Aufmerksamkeit erfährt: das Feld der Regional- und Strukturpolitik, auch Kohäsionspolitik genannt. Was für den gemeinen Bürger auf den ersten Blick zunächst sehr abstrakt und möglicherweise auch etwas technisch und bürokratisch klingen mag, entpuppt sich bei genauerem Hinsehen als ein viele Bürger sehr unmittelbar betreffendes Feld. Die Regional- und Strukturpolitik steht im Zentrum der politischen Prozesse des europäischen Mehrebenensystems.<sup>23</sup> Den Kommunen fällt innerhalb dieses Mehrebenensystems eine spezifische Rolle zu.

Die Auswirkungen der Europäischen Integration haben zu einer Veränderung der klassischen kommunalen Bezugssysteme geführt: „Die Kommunen müssen sich zwangsläufig neu orientieren und entwickeln neue Handlungsstrategien. Begünstigt wird der Wandlungsprozess durch das europäische Mehrebenensystem in seiner Eigenschaft als tendenziell offenes Verflechtungs- und Verhandlungssystem. Die neu erworbenen Handlungsspielräume der Kommunen führen zu einer Aufweichung des territorial begrenzten Handlungsrahmens, zu einer erhöhten Eigenständigkeit und einer größeren Unabhängigkeit.“<sup>24</sup> Im europäischen Mehrebenensystem besteht insofern eine direkte Verbindung in der Kooperation zwischen subnationalen Gebietskörperschaften und der supranationalen Ebene, nicht zuletzt über eigens entwickelte „Netzwerkpfade“<sup>25</sup>, an der die nationalstaatliche Ebene nur sehr bedingt beteiligt ist. Die Europäische Kommission steht in direkter Verbindung mit den Vertretern in den kommunalen Rathäusern, ohne dass weitere Umwege

über nationalstaatliche Ministerien oder Verwaltungsbehörden gegangen werden müssen.<sup>26</sup> Zwar sind die Nationalstaaten durch die Ko-Finanzierung der Ausgaben bei der Ausarbeitung der finanzpolitischen Rahmenbedingungen durchaus an der europäischen Kohäsionspolitik beteiligt; bei der konkreten Umsetzung verschiedener Projekte vor Ort spielen sie allerdings nur eine untergeordnete Rolle.

Die Kohäsionspolitik stellt streng genommen kein in sich abgeschlossenes Politikfeld dar, sondern weist beträchtliche Schnittmengen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, aber auch zur Beschäftigungs-, Infrastruktur- und Umweltpolitik sowie zu weiteren Politikfeldern auf.<sup>27</sup> „Die Strukturpolitik stellt in Bezug auf die Entscheidungs- und Implementationsprozesse vielleicht die innovativste Politik der EU dar. Nicht nur staatliche, sondern auch nicht-staatliche Akteure auf der Ebene der EU, der Mitgliedstaaten und der Regionen sollen gemäß dem Prinzip der Partnerschaft kooperieren.“<sup>28</sup> Die primären Adressaten der Regional- und Strukturpolitik sind die Bürger in den Regionen und Kommunen der EU. Und auch wenn sich viele Bürger dessen vielleicht nicht immer bewusst sein mögen, so profitieren viele ganz konkret von Projekten, die von der EU gefördert werden: sei es durch die Sanierung einer maroden Straße, sei es durch die Finanzierung einer arbeitsmarktpolitischen Weiterqualifizierungsmaßnahme oder sei es durch die Unterstützung einer inklusiven Theatergruppe.

Bereits diese kursorischen Anmerkungen zur Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik vermitteln einen Einblick in die Komplexität ihrer Umsetzung und Wahrnehmung. Folgende erkenntnisleitende Fragestellungen liegen dieser Studie zu Grunde:

- 1. Welchen Motiven und welcher Philosophie folgt die Förderpolitik der Europäischen Union in den Kommunen und Regionen – welche Instrumente und Methoden gibt es?*
- 2. Wie hat sich diese Politik im Laufe der Zeit entwickelt und vor welchen Herausforderungen steht sie heute?*
- 3. Welche Hürden, Restriktionen und Schwierigkeiten ergeben sich bei der Umsetzung konkreter Projekte?*
- 4. Wie präsent sind die Möglichkeiten und Ergebnisse der Projektförderung bei den Bürgerinnen und Bürgern und bei den kommunalen Verantwortlichen – und wie erfolgt eine diesbezügliche Kommunikation dessen, was Europa „vor Ort“ leistet?*

Eingedenk dieser Leitfragen werden in einem ersten Kapitel zunächst die politischen, historischen und juristischen Grundlagen der Kohäsionspolitik dargelegt. Dabei werden insbesondere die zugrundeliegenden Leitwerte, Ideen, sozusagen die Philosophie der Förderung sowie ihre Instrumente zu erläutern sein. Im Anschluss daran wird in der gebotenen Kürze ein knapper Überblick über die vergangene und die laufende Förderperiode gegeben. Es folgt eine problemorientierte Untersuchung der Kommunikation der Kohäsionspolitik. Die Erfahrungen und Einstellungen der Kommunen abzufragen, ist ebenfalls ein wichtiges Anliegen der Studie. Dazu wurde ein Fragebogen entwickelt, der den Umgang der Kommunen mit der Regional- und Strukturpolitik thematisiert. In diesem wurden sowohl Einschätzungen, Bewertungen und Kritik an der operativen Umsetzung der Kohäsionspolitik als auch grundsätzliche Einstellungen zur europäischen Integration abgefragt. Abschließend lautet die Frage: Welche Empfehlungen kann man aussprechen – und an wen? Auf der Grundlage der Analysen, Betrachtungen und Einordnungen werden Befunde und Thesen für die Kommunen, die Länder, den Bund und die EU formuliert.<sup>29</sup> Flankiert werden die Ausführungen von einzelnen Fallbeispielen auf der Mikroebene, um die konkrete Anschaulichkeit zu erhöhen: das Förderprojekt „Oose Lade“ der Gemeinde Greimersburg aus der Peripherie in einer eher ländlich strukturierten und weniger dicht besiedelten Gegend in Rheinland-Pfalz, Erfahrungen mit Förderprojekten aus Essen als einer urban geprägten Region im besonders dicht besiedelten Bundesland Nordrhein-Westfalen sowie ein Förderprojekt in Ostdeutschland, die „Produktionsschule Moritzburg“ in Sachsen.

Abgerundet wird die vorliegende Studie durch Interviews mit Gesprächspartnern auf den verschiedenen Ebenen, die mit der Kohäsionspolitik befasst sind: Befragt wurden Axel Voss, Mitglied des Europäischen Parlaments, Richard Kühnel und Dr. Stephan Koppelt von der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, Walter Leitermann, der stellvertretende Generalsekretär und Leiter der Geschäftsstelle des Rats der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) sowie Nora Farik, Ansgar Gellner und Stefan Schulze-Trieglaff vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Interviewpartner aus dem Bereich der Fallbeispiele waren Petra Thetard, die Europabeauftragte der Stadt Essen, David Meis von der Produktionsschule Moritzburg, Hans-Werner Junglas, Ortsbürgermeister von Greimersburg, sowie Volker Bulitta

und Markus Gietzen von der Agentur M. Punkt RLP, die das Projekt „Oose Lade“ verantwortet. Allen Gesprächspartner sei an dieser Stelle herzlich für ihre Mitwirkung gedankt.

1 | Stefan Kuzmany: *Wir alle sind Charlie*, in: <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/anschlag-auf-charlie-hebdo-in-paris-kommentar-a-1011802.html>. – Kai Littman: *Die neue Devise Europas: „Solidarität, Verantwortung, Entschlossenheit“*, in: <http://eurojournalist.eu/die-neue-devise-europas-solidaritaet-verantwortung-entschlossenheit/>. – Albrecht Meier u.a.: *Gemeinsam Stärke zeigen*, in: <http://www.tagesspiegel.de/politik/nach-den-anschlaegen-in-paris-gemeinsam-staerke-zeigen/12602564.html>.

2 | Vincent Kessler: *Merkel und Hollande beschwören europäische Solidarität*, in: <http://www.zeit.de/politik/2015-10/europaeisches-parlament-angela-merkel-francois-hollande>.

3 | *Das Ende der europäischen Solidarität? Flüchtlingskrise: EU lässt Merkel im Stich*, in: <http://www.handelsblatt.com/video/politik/das-ende-der-europaeischen-solidaritaet-fluechtlingskrise-eu-laesst-merkel-im-stich/12459516.html>. – Hans Monath: *Mehr Solidarität! – Oder die EU zerbricht*, in: <http://www.tagesspiegel.de/politik/europa-und-die-fluechtlings-mehr-solidaritaet-oder-die-eu-zerbricht/11971398.html>.

4 | Vgl. hierzu exemplarisch o.A.: *Kontinent der Krisen. EU: Scheitert Europa?*, in: DER SPIEGEL (2015) 26.

5 | Jürgen Habermas: *Ach, Europa*, Frankfurt a. M. 2008.

6 | Ulrich Beck: *Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise*, Frankfurt a. M. 2012.

7 | Robert Menasse: *Der europäische Landbote. Die Wut der Bürger und der Friede Europas oder Warum die geschenkte Demokratie einer erkämpften weichen muss*, Berlin 2012.

8 | Hans Magnus Enzensberger: *Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas*, Frankfurt a. M. 2011.

9 | Vgl. Infratest dimap: *ARD-Europatrend. „Bewertung der Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union“ von Mai 2014*, in: [http://www.infratest-dimap.de/typo3temp/pics/Folie8\\_53\\_3cf5ec4781.png](http://www.infratest-dimap.de/typo3temp/pics/Folie8_53_3cf5ec4781.png).

Vgl. Hilmer, Richard: *Was hält Europa zusammen? Die EU nach dem Brexit, Eine repräsentative Acht-Länder-Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung*, durchgeführt von policy matters, in: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/13505.pdf>, S.6.

10 | Zum Vergleich: *Die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013 betrug 71,5 Prozent*.

11 | Vgl. Statista: *Jugendarbeitslosenquoten in den Mitgliedstaaten im November 2014*, in: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/74795/umfrage/jugendarbeitslosigkeit-in-europa>.

12 | Vgl. hierzu beispielsweise Bernd Lucke: *„Man muss offen über deutsche Interessen sprechen.“ Der Chef der AfD im Interview*, in: <http://www.tagesspiegel.de/politik/der-chef-der-afd-im-interview-vor-einem-jahr-wurden-auch-einige-problematische-mitglieder-aufgenommen/9873528-2>.

13 | Volker Kronenberg: *Integration vor Ort. Herausforderungen – Erfahrungen – Perspektiven*, Berlin/Sankt Augustin 2017.

14 | Vgl. PEW Research Center: *Faith in European Project Reviving. But most Say Rise of Eurosceptic Parties Is a Good Thing*, in: <http://www.pewglobal.org/files/2015/06/Pew-Research-Center-European-Union-Report-FINAL-June-2-20151.pdf>.

15 | Markus Tausendpfund: *Gemeinden als Rettungsanker der EU? Individuelle und kontextuelle Faktoren der Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zur Europäischen Union, Baden-Baden 2013, S. 157. Die Studie charakterisiert den Vertrag von Lissabon als Meilenstein für die Kommunen v.a. aufgrund der dortigen Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung und der Änderungen zum Subsidiaritätsprinzip im Allgemeinen*.

16 | Vgl. Walter Leitermann: *Die kommunale Dimension des Vertrags von Lissabon. Reformvertrag stärkt Rechte der Kommunen*, in: *Europa konkret* 6 (2009), S. 3-6.

17 | Vertrag von Lissabon Art. 4 II 1.

18 | Vgl. hierzu im Kontext Stefan Schieren (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Probleme und Potentiale der „Wiege der Demokratie“*, Schwalbach/Ts. 2010.

19 | Vgl. statt vieler Julian Nida-Rümelin/Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Europäische Identität: Voraussetzungen und Strategien*, Baden-Baden 2007.

20 | Claudia Münch: *Emanzipation der lokalen Ebene. Kommunen auf dem Weg nach Europa*, Wiesbaden 2006, S. 19.

21 | Tausendpfund: *Gemeinden als Rettungsanker der EU*, S. 347.

22 | Ebd.

23 | Vgl. exemplarisch zur Diskussion im die Rolle der Regionen im europäischen Mehrebenensystem: Udo Bullmann (Hrsg.): *Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union*, Baden-Baden 1994. – Beate Kohler-Koch: *Regionen als Handlungseinheit in der europäischen Politik*, in: Thomas König u.a. (Hrsg.): *Das europäische Mehrebenensystem*, Frankfurt a.M. 1996, S. 203-227.

24 | Münch: *Emanzipation der lokalen Ebene*, S. 20.

25 | Vgl. Katharina Eckert u.a.: *Die Stadt Köln als Akteur im EU-Mehrebenensystem*, S. 36 ff.

26 | Vgl. zu diesen Zusammenhängen Münch: *Emanzipation der lokalen Ebene*, S. 277.

27 | Vgl. zu den Schwierigkeiten einer einheitlichen und abgrenzenden Definition Heinz-Jürgen Axt: *EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts*, Opladen 2000, S. 13.

28 | Ders.: *Finanztransfers im Rahmen der EU-Strukturpolitik*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1 (2013), S. 137-144.

29 | Die vorliegende Studie erhebt nicht den Anspruch, eine detaillierte Analyse aller kohäsions-geförderten Projekte in der Bundesrepublik Deutschland zu leisten. Schon die Aufstellung der mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) geförderten Projekte beläuft sich allein im Falle Nordrhein-Westfalens für die Periode 2007 bis 2013 auf 78 Seiten, vgl. *Verzeichnis der Begünstigten in Nordrhein-Westfalen*, in: [http://www.efre.nrw.de/3\\_Ergebnisse/Verzeichniss\\_Beguenstigte\\_20110630.pdf](http://www.efre.nrw.de/3_Ergebnisse/Verzeichniss_Beguenstigte_20110630.pdf).

# Grundlagen der Kohäsionspolitik

## PHILOSOPHIE DER FÖRDERPOLITIK

Den Fördermaßnahmen der Regional- und Strukturpolitik liegt die Philosophie einer gerecht(er)en und gleichmäßigen Verteilung von ökonomischer Prosperität und sozialem Wohlstand zu Grunde – wohl wissend, dass eine sozialpolitische „Einmischung“ seitens der EU „nur insoweit erwünscht ist, als damit zum einen die ökonomische und politische Integration gefördert und ein ‚dysfunktionaler Systemwettbewerb‘, ein ‚race to bottom‘, also eine Konkurrenz der Sozialordnungen verhindert wird.“<sup>1</sup> Die mit der europäischen Integration einhergehenden ökonomischen Entwicklungsprozesse verlaufen je nach Land und Region ganz unterschiedlich. Mit den verschiedenen Maßnahmen der Regional- und Strukturpolitik soll diesen Divergenzen entgegengewirkt werden. Arbeitnehmer aus Branchen, die durch die entfachte wirtschaftliche Dynamik negativ betroffen sind, sollen ebenso von der europäischen Integration profitieren wie strukturschwache Regionen. Insofern ist die Regional- und Strukturpolitik auch die konkrete Einlösung des Versprechens einer gesamteuropäischen Solidarität, die in Artikel 1a des Vertrags von Lissabon als wesentlicher Grundwert des europäischen Einigungswerks genannt wird.<sup>2</sup>

Diesem Anliegen kommt gerade nach den letzten Erweiterungsrunden durch die neuen ost- und südosteuropäischen Mitglieder, mit denen das soziale Wohlstandsgefälle innerhalb der EU noch einmal größer geworden ist, eine stetig wachsende Bedeutung zu. Im Lichte der normativen Ziele sollte allerdings auch nicht übersehen werden, dass die europäische Strukturpolitik stets zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Macht- und Interessensdurchsetzung oszilliert(e),<sup>3</sup> wie ein cursorischer Blick auf ihre historische Entwicklung erhellt.

## HISTORISCHER ABRISS

Bereits mit der vertraglichen Geburtsstunde des europäischen Integrationsprojekts, den Römischen Verträgen von 1957, wurde der Europäische Sozialfonds (ESF) beschlossen, der im Jahre 1960 erstmals in Kraft trat und dem der Gedanke der Solidarität der Mitgliedsstaaten untereinander inhärent war.<sup>4</sup>

In Artikel 123 heißt es dort:

„Um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen, wird nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen ein Europäischer Sozialfonds errichtet, dessen Zweck es ist, innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu fördern.“<sup>5</sup>

Der ESF ist mithin das älteste wirtschafts- bzw. sozialpolitische Instrument des europäischen Projekts. Die Regional- und Struktur- bzw. die Kohäsionspolitik galt schon früh als „Joker im politischen Kräftespiel“<sup>6</sup> der europäischen Akteure, und zwar im Sinne einer Legitimationsressource für den Integrationsprozess. Dieser von Ingeborg Tömmel bereits im Jahr 1994 diagnostizierte Befund ist heute, im Lichte der Finanz- und Schuldenkrise, aktueller denn je.<sup>7</sup> Laut Artikel 125 EWG-Vertrag wurden vor allem für die Berufsumschulung sowie für den beruflich bedingten Ortswechsel Fördermittel zur Verfügung gestellt. Eine zentrale Koordination durch europäische Institutionen war (noch) nicht vorgesehen. Einzelne Länder beantragten für bereits angelaufene Maßnahmen und Instrumente, die diesen Kriterien entsprachen, eine anteilige Rückerstattung der dafür anfallenden Kosten in Höhe von 50 Prozent. 1962 kam der Europäische Ausrichtung- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) für agrarpolitische Förderungsmaßnahmen hinzu.

1974 wurde der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gegründet. Seiner Einführung lag die Motivation zu Grunde, das Neumitglied Großbritannien nicht zum Nettozahler werden zu lassen. In den 1960er und 1970er Jahren verfügte die Förderung von regionalen Infrastrukturprojekten und Investitionsbeihilfen insgesamt nur über ein recht geringes Volumen. Heinz-Jürgen Axt datiert aus diesem Grund den eigentlichen Beginn der Strukturpolitik erst auf die Mitte der 1970er Jahre.<sup>8</sup> Während die anfängliche Regional- und Strukturpolitik im Zeichen von Marktstimulierung und ökonomischer Anreizpolitik stand, wandelte sich ihr Charakter insbesondere im Zuge des Beitritts der wirtschaftlich schwachen Staaten Griechenland, Spanien und Portugal in den 1980er Jahren, wodurch die Förderungs politik stärker den Charakter einer innereuropäischen „Entwicklungs-



hilfe“ annahm. Auf diese Entwicklungen wurde im Jahre 1988 mit einem Reformpaket reagiert, mit dem die Finanzmittel für die Regional- und Strukturpolitik verdoppelt wurden und die damit ca. 20 Prozent des EU-Haushalts ausmachten. Die bis dato geltende Unterstützung der mitgliedstaatlichen Programme wurde durch eine eigenständige Strukturpolitik mit vereinheitlichten Verwaltungsregeln und dezentraler Umsetzung ersetzt.

Mit der Vereinheitlichung der Regional- und Strukturpolitik in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre wurden fünf konkrete Ziele definiert:

**Ziel 1:** Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand

**Ziel 2:** Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind

**Ziel 3:** Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sowie Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen im Erwerbsleben

**Ziel 4:** Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme

**Ziel 5:** Förderung und Entwicklung des ländlichen Raumes

– durch beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen im Rahmen der Reform der gemeinschaftlichen Agrarpolitik (Ziel 5a)

– durch Erleichterung der Entwicklung und der Strukturanpassung der ländlichen Gebiete (Ziel 5b)

1995 wurden die Ziele der Regional- und Strukturpolitik um ein sechstes Ziel ergänzt, das die Förderung der Entwicklung von Gebieten mit sehr niedriger Bevölkerungsdichte in den Mittelpunkt stellte.

Mit dem Vertrag von Maastricht und der Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion wurden im Jahre 1993 im Rahmen eines zweiten Reformpakets die Mittel erneut erhöht, sodass die Strukturfonds bereits 30 Prozent des EU-Haushaltes ausmachten. Im gleichen Jahr wurde auch das Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) eingerichtet. Zwar gab es bei der Kohäsionspolitik schon vorher Geber- und Nehmerstaaten, doch wurde mit dem Maastricht-Vertrag eine qualitative Erweiterung erreicht, die den Begriff „Transferunion“ rechtfertigt. Diese Terminologie ist gleichwohl nicht im Sinne einer Vergemeinschaftung von Schulden zu verstehen, wie sie im aktuellen politischen Diskurs zur Euroschuldenkrise

thematisiert wird, sondern als „ein Interessenausgleich zwischen potenziellen Gewinnern und Verlierern einer vertieften Integration“<sup>9</sup> aufzufassen. 1994 wurde ein weiterer Kohäsionsfonds eingeführt, mit dessen Hilfe wirtschaftlich schwächere Staaten auf die dritte Stufe der Währungsunion vorbereitet werden sollten. Als förderfähig wurden diejenigen EU-Staaten definiert, deren BIP pro Kopf unter 90 Prozent des EU-weiten Durchschnitts lag. Die im Kontext des Vertrags von Maastricht ebenfalls beschlossene Einführung des Ausschusses der Regionen (AdR) wird in der europawissenschaftlichen Literatur als Meilenstein für die subnationale Ebene im Kampf um Anerkennung auf der supranationalen Ebene angesehen.<sup>10</sup>

Mitte der 1990er Jahre stand die Strukturpolitik im Mittelpunkt der Agenda 2000, mit der die EU sich auf die große Erweiterungsrunde um die osteuropäischen Staaten im Jahr 2004 vorbereitete. Zwischen und innerhalb der EU-Mitglieder hatte es immer schon mehr oder minder starke Wohlstandsgefälle gegeben, und doch wurde die eklatante Ungleichheit zwischen den reichsten und ärmsten Regionen durch die Osterweiterung noch einmal deutlich verschärft. Durch die Neumitglieder entstand innerhalb der Gemeinschaft eine neue Gruppe von Ländern, in denen das Pro-Kopf-BIP signifikant unter dem Unionsdurchschnitt lag.

Die zehn neuen Mitgliedstaaten trugen weit mehr zum Flächen- und Bevölkerungszuwachs der EU bei, als zum Gesamt-BIP – dieses stieg lediglich um 4,7 Prozent. Das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP der erweiterten Union sank um 8,8 Prozent.<sup>11</sup> Eine schlichte Übertragung des bisherigen Instrumentariums der Regional- und Strukturpolitik wäre damit finanziell nicht leistbar gewesen. Um die Folgen eines Verlusts der Förderfähigkeit in bestimmten Regionen abzu-dämpfen, wurden diverse Übergangs- und Sonderregelungen getroffen. Ohnehin war seit einigen Jahren Kritik an der zunehmend intransparenter und zentralistischer wahrgenommenen Förderpolitik geübt worden, die immer mehr nach dem „Gießkannenprinzip“ zu funktionieren schien, anstatt auf eine gezielte Verwendung der Mittel zu setzen. Vor diesem Hintergrund avancierten eine stärkere geografische und inhaltliche Konzentration sowie eine effizientere und vereinfachte Mittelvergabe zu Leitprinzipien des Reformpakets. Entsprechend wurden die vormaligen sechs Ziele für die Förderperiode auf drei Ziele reduziert und harmonisiert. Man erkannte, dass eine gleichzeitige Förderung von Ziel 1 und Ziel 2 nicht immer zeitgleich möglich ist. Darüber hinaus wurde das Ziel 2 mit dem ehemaligen Ziel 5b zusammengeführt:

Zeittafel
<b>1957: Römische Verträge</b>
– <i>Beschluss des Europäischen Sozialfonds (Inkrafttreten 1960)</i>
<b>1962</b>
– <i>Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds</i>
<b>1974</b>
– <i>Europäischer Fonds für regionale Entwicklung</i> – <i>Reaktion auf EU-Beitritt Großbritanniens 1973</i>
<b>1980er Jahre</b>
– <i>„Innereuropäische Entwicklungshilfe“</i> – <i>Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals</i>
<b>1988</b>
– <i>1. Reform und Verdoppelung der Finanzmittel auf 20% des EU-Haushaltes</i>
<b>1993: Vertrag von Maastricht</b>
– <i>Wirtschafts- und Währungsunion</i> – <i>„Transferunion“</i>
<b>1993</b>
– <i>Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei</i> – <i>2. Reform: Erhöhung der Finanzmittel auf 30% des EU-Haushaltes</i>
<b>1994</b>
– <i>Kohäsionsfonds zur Vorbereitung auf die Währungsunion</i> – <i>Ausschuss der Regionen</i>
<b>Agenda 2000</b>
– <i>Vorbereitung auf Osterweiterung</i> – <i>Zielgerichtete Mittelvergabe</i> – <i>33% des EU-Haushaltes</i>
<b>2004: Osterweiterung</b>
– <i>Versuch der Abkehr vom „Gießkannenprinzip“</i> – <i>Übergangsregelungen für vormals geförderte Regionen</i>
<b>2016: „Brexit“</b>
– <i>Eine knappe Mehrheit der Briten (52 Prozent) stimmt für den Austritt Großbritanniens aus der EU.</i>

**Ziel 1** fokussierte Regionen mit Entwicklungsrückstand. Darunter fielen Gebiete, deren BIP pro Kopf bei lediglich 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts der EU lagen sowie Regionen in äußerster Randlage. Diese Regionen erhielten mit 69,7 Prozent den Löwenanteil aus den Strukturfondsmitteln.

**Ziel 2** adressierte Regionen mit Strukturproblemen, die einem sozioökonomischen Wandel vor allem auf dem industriellen Sektor ausgesetzt waren. Ihnen kamen ca. 11,5 Prozent des gesamten Fördervolumens zu Gute.

**Ziel 3** schließlich nahm Regionen in den Blick, die der Unterstützung in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung bedurften, die eine hohe Arbeitslosenquote sowie einen Mangel an arbeitsmarktpolitischen Qualifikationen aufwiesen. In diese Regionen flossen seinerzeit etwa 12,3 Prozent der Strukturfondsmittel. Während Ziel 1 und 2 erkennbar Regionalziele darstellten, verfügte Ziel 3 über eine horizontale Ausrichtung. Die Strukturfonds stellten für diesen Zeitraum zwischen 2000 und 2006 rund 213 Mrd. EUR bereit, was in etwa einem Drittel aller EU-Ausgaben entsprach.

Unabhängig von den Strukturveränderungen und Reformen im Laufe der Zeit sowie von dem mit ihnen verbundenen Bemühen, die Kohäsionspolitik stringenter zu gestalten, wird bis heute immer wieder Kritik laut, dass Regional- und Strukturpolitik nach wie vor zu sehr nach dem „Gießkannenprinzip“ verfahren und die Zielgerichtetheit der Mittelvergabe verbesserungsfähig sei.<sup>12</sup>

Instrumente der Regional- und Strukturpolitik		
Europäischer Sozialfonds (ESF)	Europäischer Fonds f. Regionale Entwicklung (EFRE)	Kohäsionsfonds
Ziel: <i>Beschäftigung erzeugen und Arbeitslosigkeit entgegenwirken</i>	Ziel: <i>Ausgleich struktureller Unterschiede</i>	Ziel: <i>Umweltschutz u. Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur</i>
Volumen: <i>86,5 Mrd. Euro</i>	Volumen: <i>232 Mrd. Euro</i>	Volumen: <i>66,362 Mrd. Euro</i>

## ÜBERBLICK ÜBER DIE FONDSE

Die zentralen Instrumente der Regional- und Strukturpolitik sind die bereits erwähnten Strukturfonds. Im Einzelnen sind dies:

■ **Europäischer Sozialfonds (ESF):** Der ESF zielt in erster Linie auf die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der EU. Mit ihm werden primär Maßnahmen unterstützt, die Beschäftigung erzeugen bzw. die Arbeitslosigkeit entgegenwirken. In der aktuellen Förderperiode beläuft sich das Gesamtvolumen auf rund 86,5 Mrd. Euro.<sup>13</sup>

■ **Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE):** Im Zentrum des EFRE steht die regionale Strukturförderung. Mit ihm werden Projekte finanziert,

die die Unterschiede zwischen stärker und schwächer entwickelten Regionen ausgleichen sollen. In der laufenden Förderperiode werden über dieses Finanzierungsinstrument rund 232 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt.<sup>14</sup>

■ **Kohäsionsfonds:** Im Rahmen des Kohäsionsfonds werden Maßnahmen des Umweltschutzes und der Verkehrsinfrastrukturpolitik gefördert. Das Budget des Kohäsionsfonds beträgt aktuell rund 66,362 Mrd. Euro.<sup>15</sup>

Das Gesamtbudget für die Kohäsionspolitik aus ESF, EFRE und Kohäsionsfonds beläuft sich demnach für den Zeitraum 2014 bis 2020 auf rund 325 Mrd. Euro, wovon 3,0 Mrd. Euro als besondere Mittelzuweisung zugunsten der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen vorgesehen sind.<sup>16</sup> Früher gab es noch zwei weitere Finanzierungsinstrumente, die seit 2006 nicht länger der Strukturfondsverordnung unterliegen und somit aus der Kohäsionspolitik ausgegliedert und in die Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik überführt wurden:

■ **Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL-A):** Der EAGFL-A widmet sich der Harmonisierung der Agrarstrukturen in den Mitgliedstaaten. Mit ihm werden Projekte zur Verbesserung der Infrastruktur, zur Sanierung sowie zum Tourismus in den agrarisch geprägten Regionen der Mitgliedstaaten unterstützt.

■ **Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF):** Das FIAF hatte die Förderung von fischereipolitischen Maßnahmen zum Ziel.

#### Weitere Finanzierungsinstrumente

##### Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL-A)

widmete sich der Harmonisierung der Agrarstrukturen

Verbesserung der Infrastruktur und Tourismusprojekte in Agrarregionen

##### Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF)

Förderung von fischereipolitischen Maßnahmen

2007 durch den Europäischen Fischereifonds (EFF) ersetzt

## AKTIONSPROGRAMME

Neben den Strukturfonds stützt sich die EU-Förderpolitik auch auf eine zweite Säule: die sogenannten

Aktionsprogramme, über die zwischen 2007 und 2013 etwa 22 Prozent des gesamten EU-Fördervolumens verteilt wurden. Im Vergleich hierzu wurde über die Strukturfonds in der Förderperiode 2007 bis 2013 76 Prozent des EU-Förderbudgets verteilt.<sup>17</sup> Während Gelder aus den Strukturfonds gebietsbezogen und über Länderschlüssel verteilt werden, kann sich an den Aktionsprogrammen gebietsunabhängig jeder Akteur beteiligen, der die programmspezifischen Voraussetzungen erfüllt. Das Ziel dieser Förderung ist die Umsetzung der übergeordneten Interessen und Ziele der EU. Diese Ziele sind für die aktuelle Förderperiode 2014 bis 2020 im mehrjährigen Strategieprogramm „Europa 2020“, dem Nachfolger der von 2000 bis 2010 verfolgten „Lissabon-Strategie“, festgelegt. Aus diesem Grund werden die Anträge für die Programmförderungen in der Regel nicht bei den zuständigen Landesbehörden sondern direkt bei der Europäischen Kommission und ihren Exekutivagenturen in Brüssel gestellt. Diese veröffentlichen im Laufe der jeweiligen Förderperiode jährlich entsprechende Ausschreibungen im Wettbewerbsverfahren.<sup>18</sup>

Die Idee hinter den Aktionsprogrammen ist die Teilfinanzierung der transnationalen Zusammenarbeit von mehreren europäischen Projektpartnern bei der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen. Programmübergreifende Bedingungen für die Förderung eines eingereichten Projekts sind daher die Generierung eines „europäischen Mehrwerts“, der grenzüberschreitende Charakter der Projektidee und das Verfolgen eines innovativen Ansatzes. Darüber hinaus müssen weitere jährlich wechselnde und programmabhängige Schwerpunktthemen bei der Antragsstellung berücksichtigt werden.<sup>19</sup> Das Europabüro der Stadt Essen schätzt die Zahl der EU-Förderlinien auf ca. 250<sup>20</sup> – eine vollständige Auflistung aller Aktionsprogramme ist kaum möglich, da sich hinter diesem Begriff eine Vielzahl unterschiedlichster Finanzhilfen verbergen. Es bietet sich daher an, die Aktionsprogramme thematisch nach Schwerpunktthemen zu gliedern.

Für Städte und Gemeinden sind zunächst insbesondere solche Programme interessant, für die sie sich auch selbst als Förderempfänger bewerben können. Wichtige Programmlinien im Zeitraum 2007 bis 2013 waren dabei z. B. „Kultur“ für die europaweite kulturelle Zusammenarbeit mit dem Ziel eines europäischen Kulturraums (Budget 2007-2013: 400 Mio. Euro); das Aktionsprogramm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“, das insbesondere Städtepartnerschaften und Bürgerbegegnungen fördert (Budget: 215 Mio. Euro); „LIFE+“ zur Umsetzung der EU-Umweltziele (Budget:



1,9 Mrd. Euro) oder „Intelligente Energie Europa“ zur Umsetzung nachhaltiger Energietechnologien in Europa (Budget: 727 Mio. Euro).<sup>21</sup> Zum anderen sind die Kommunen aber auch für weitere potentielle Förderempfänger vor Ort der zentrale Ansprechpartner für die EU-Förderung. Dazu zählen unter anderem Aktionsprogramme für lokale Bildungs- und Forschungseinrichtungen (z. B. „Lebenslanges Lernen“ zur Förderung von Bildungsmaßnahmen mit europäischer Ausrichtung, Budget 2007 bis 2013: 6,97 Mrd. Euro), für Nichtregierungsorganisationen (z. B. „PROGRESS“ zur Umsetzung der sozialpolitischen Agenda der EU, Budget: 743 Mio. Euro) sowie für kleine- und mittlere Unternehmen (z. B. „Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP)“, Budget: 3,621 Mrd. Euro).<sup>22</sup>



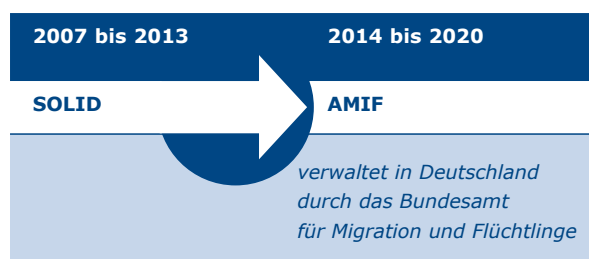
Nicht zu Unrecht wird immer wieder kritisiert, dass diese komplizierte, historisch gewachsene Fondstruktur für den „gemeinen Bürger“ kaum zu überblicken, geschweige denn zu verstehen ist. So lautet denn auch das Urteil der Integrationsforschung: „Viel zu komplex ist die Ausgestaltung der Instrumente zur Milderung des strukturellen, wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichts zwischen den europäischen Regionen, als dass sie es regelmäßig in die Presseberichterstattung schaffen würden.“<sup>23</sup> Ein Urteil im Übrigen, das sich ebenfalls mit den Förderprogrammen

im Bereich Integration, Flüchtlingshilfe und Rückkehrförderung verbinden ließe. Wer kennt „SOLID“ bzw. „AMIF“, sei es durch regelmäßige Presseberichterstattung, sei es durch Wahrnehmung „vor Ort“? Der folgende Exkurs soll einen kleinen Überblick über die Förderprogramme der EU für Kommunen zum Thema Flüchtlinge geben.

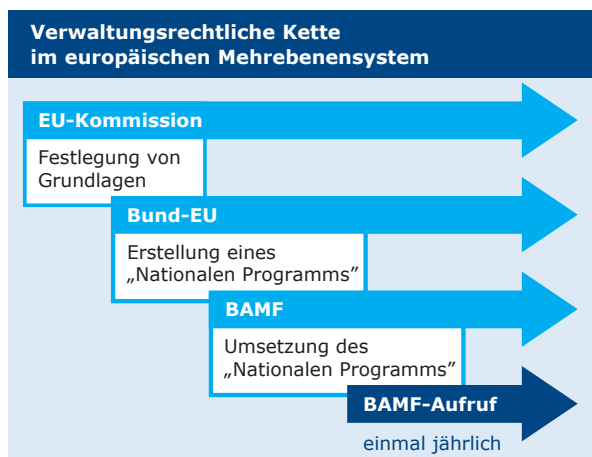
#### EXKURS:

## Förderprogramme der EU für Kommunen zum Thema Flüchtlinge

In der Förderperiode 2007 bis 2013 förderte die EU mit dem Start des Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme (SOLID)“ Maßnahmen im Bereich Integration, Flüchtlingshilfe und Rückkehrförderung in allen Mitgliedstaaten in einer Höhe von insgesamt rund 2,1 Mrd. Euro. Das Programm SOLID bestand aus den drei Fonds Europäischer Flüchtlingsfonds (EFF), Europäischer Integrationsfonds (EIF) und Europäischer Rückkehrfonds (RF). Seit dem Ende der Förderperiode 2007 bis 2013 wird das Förderprogramm durch den „Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds“ (AMIF) in der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 fortgesetzt.<sup>24</sup> Die drei Fonds von SOLID wurden und der neue AMIF wird zentral durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und dort vom Referat „EUFonds (AMIF)“ verwaltet. Die Zielrichtung des AMIF orientiert sich im Wesentlichen an derjenigen des SOLID-Programms.



Die verwaltungsrechtliche Kette im Kontext des europäischen Mehrebenensystems sieht dabei wie folgt aus: Die EU-Kommission zeichnet prinzipiell für die Grundlagen des AMIF verantwortlich. Sie formuliert die inhaltlichen Leitperspektiven und legt diese rechtlich für die gesamte Förderperiode fest. Der Bund arbeitet auf dieser Grundlage ein Nationales Programm



aus, das von der EU genehmigt werden muss. Das BAMF verantwortet im Auftrag des Bundes das Nationale Programm und veröffentlicht einmal pro Jahr in der Förderperiode einen so genannten „Aufruf“.

Für die Durchführung des Programms stehen in den Jahren 2014 bis 2020 3,137 Mrd. EUR zur Verfügung. Davon sind 2,752 Mrd. EUR für die nationalen Programme der Mitgliedstaaten und 385 Mio. EUR für Unionsmaßnahmen, Soforthilfe, das Europäische Migrationsnetzwerk und technische Hilfe der Kommission vorgesehen.

Auf die Bundesrepublik entfallen 208 Mio. EUR. Diese Summe verteilt sich für die drei Hauptbereiche mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunktsetzungen wie folgt:

- (1) Auf den Bereich Asyl entfallen im Rahmen der Umsetzung und Vollendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) 60 Mio. Euro. Der überwiegende Teil der Mittel ist für Projekte im Nationalen Ziel Aufnahme und Asylsysteme geplant. Neben der Verbesserung der Beratung und Erstorientierung steht die Identifizierung und Betreuung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge im Fokus.
- (2) In Maßnahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen und zur legalen Migration fließen 92 Mio. Euro. Hier liegen die Schwerpunkte im Bereich der Vorintegration, der Teilhabe von Migranten am ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Leben sowie der Verbesserung des Integrationsmanagements gesetzt.
- (3) Für die Beratung, Unterstützung und Reintegration bei der Rückkehr sind 45 Mio. Euro vorgesehen. Im Bereich Rückkehr liegt der Fokus weiterhin auf der freiwilligen Rückkehr und stärker als bisher auf der Reintegration im Herkunftsland.

Antragsberechtigt sind nationale, regionale oder lokale Behörden in den Mitgliedstaaten, einschlägige internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und Sozialpartner. Der Fonds trägt überwiegend zur Kofinanzierung nationaler Programme bei (geteilte Mittelverwaltung).

Der EU-Kofinanzierungsanteil der Projekte beträgt grundsätzlich 75 Prozent. Unter besonderen Umständen, insbesondere, wenn ansonsten Projekte nicht durchgeführt und die Ziele des nationalen Programms nicht erreicht werden können, kann der Anteil über eine gesonderte Ausschreibung bis zu 90 Prozent betragen. Die Mittel werden im Wege der Anteilfinanzierung vergeben.<sup>25</sup>

Die Adressaten des BAMF-Aufrufs sind u. a. Kommunen, die dann über das im Internet verfügbare AMIF-Portal Anträge stellen können.<sup>26</sup> Das entsprechende Online-Formular ist nachvollziehbar aufgebaut und bietet für den Ausfüllenden zahlreiche Hilfestellungen.

Zum 31. Juli 2017 wurde die Aufforderung für die Einreichung von Projektanträgen für das Jahr 2017 veröffentlicht und endete am 26. September. Das Auswahlverfahren dauerte in der Vergangenheit knapp ein Jahr.<sup>27</sup>

Neben dem AMIF gibt es auch im Kontext des ESF ein spezifisch auf die berufsbezogene Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund ausgerichtetes Programm, das gleichfalls vom BAMF verwaltet wird.<sup>28</sup> Ganz konkret werden Maßnahmen zur Integration von Personen mit Migrationshintergrund in den ersten Arbeitsmarkt zur Vermittlung von berufsbezogenen Kenntnissen der deutschen Sprache gefördert. Mitfinanziert werden Maßnahmen für Personen, die Arbeitslosengeld beziehen, die Arbeitslosengeld II beziehen, die an den Bundesprogrammen „ESF-Integrationsrichtlinie Bund“ oder „ESF-Bundesprogramm für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge II“ teilnehmen und solche, die als arbeitssuchend gemeldet sind. Antragsberechtigt sind natürliche und juristische Personen des privaten, öffentlichen und internationalen Rechts sowie lokale Kooperationen von unterschiedlichen Einrichtungen. In der Zeit vom 31. März 2014 bis zum 24. Oktober 2014 hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) das Wettbewerbsverfahren durchgeführt und die Träger für das ESF-BAMF-Programm bis einschließlich 2017 ausgewählt.

## **JURISTISCHE EINBETTUNG – „SOLIDARITÄT“ UND „SUBSIDIARITÄT“**

Die juristischen Bestimmungen zur Kohäsionspolitik der EU sind aktuell im Vertrag von Lissabon festgelegt. Der erste Blick richtet sich auf die Einbettung in die grundsätzlichen Normierungen, die zu Beginn des Vertragswerks stehen. Bei der Aufzählung der für die Union verbindlichen Werte in Artikel 2 wird die Solidarität genannt. Aus dem Geiste des Solidaritätsprinzips erwächst die Möglichkeit, Mittel aus unterschiedlich stark entwickelten Regionen umzuverteilen. Eine Ergänzung erfährt das Solidaritätsprinzip durch das in Artikel 5 normierte Subsidiaritätsprinzip, das seit Lissabon noch einmal deutlich gestärkt worden ist. Abs. 1 von Artikel 5 hält unmissverständlich fest, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit für die Ausübung der Zuständigkeiten der EU gelten. Die Idee einer gesamteuropäischen Verantwortlichkeit für ökonomisch benachteiligte Regionen auf der einen Seite (Solidarität) und der Gedanke, dass die nächst höhere politische Instanz erst in dem Moment eingreift, in dem Aufgaben nicht mehr auf lokaler Ebene zufriedenstellend gelöst und Herausforderungen bewältigt werden können (Subsidiarität), sind als die beiden zentralen juristischen Normpfeiler zu betrachten, entlang derer die Regional- und Strukturpolitik operiert.

Die Bestimmungen zu den einzelnen Fonds finden sich an verschiedenen Stellen des Vertragswerks: Die Ausführungen zum ESF werden in Titel XI in den Artikeln 162-164 konkretisiert. In Artikel 162 heißt es: „Um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen, wird nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen ein Europäischer Sozialfonds errichtet, dessen Ziel es ist, innerhalb der Union die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung zu erleichtern.“ Hierin spiegeln sich die oben genannten ersten beiden Förderungsziele deutlich wider: Die Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten und der beruflichen Mobilität sind die zentralen Leitplanken. Artikel 163 legt die Zuständigkeit für die Verwaltung des Fonds in die Hände der Europäischen Kommission, die dabei vom Ausschuss der Regionen unterstützt wird, welcher sich aus Vertretern der Regierungen sowie der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände konstituiert und dessen Vorsitz ein Mitglied der Kommission innehat. In Artikel 164 werden dem Parlament und dem Rat die Aufgabe zugewiesen, gemäß dem

ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen die den Europäischen Sozialfonds betreffenden Durchführungsverordnungen zu erlassen.

Während die beiden ersten Ziele der Förderungspolitik sich vor allem in den gerade genannten Artikeln 162 bis 164 zum Europäischen Sozialfonds widerspiegeln, findet sich das dritte o.g. Ziel vor allem unter Titel XVIII (Artikel 174-178) wieder, der dem wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und vor allem dem EFRE gewidmet ist.<sup>29</sup> Artikel 174 definiert die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts als wesentliches Politikziel. Dabei steht vor allem im Mittelpunkt, „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.“ Signifikante Aufmerksamkeit soll dabei den ländlichen Gebieten sowie denjenigen Regionen zu Teil werden, die besonders vom industriellen Wandel betroffen sind und die dauerhaft mit schweren natürlichen und demografischen Strukturproblemen zu kämpfen haben. Als konkrete Beispiele werden die nördlichsten Regionen sowie Insel-, Grenz- und Bergregionen angegeben. Gemäß Artikel 175 muss die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Rat, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie dem Ausschuss der Regionen alle drei Jahre Bericht über Umsetzung dieser Ziele erstatten. Artikel 176 schreibt dem EFRE die primäre Aufgabe zu, „durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Union beizutragen.“ In Artikel 178 werden strukturparallel zu den Bestimmungen in Artikel 164 dem Parlament und dem Rat die Aufgabe übertragen, gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen die den Europäischen Sozialfonds betreffenden Durchführungsverordnungen zu beschließen.

Nach demselben Verfahren werden gemäß Artikel 177 auch die Regeln und Bestimmungen für die anderen Fonds und vor allem für die Koordinierung der Fonds untereinander sowie mit weiteren Finanzierungsinstrumenten auf den Weg gebracht. Explizit genannt wird an dieser Stelle der Kohäsionsfonds. Lediglich die Bestimmungen zum EAGFL-A sind in Titel III, der sich mit der Fischereipolitik und der Landwirtschaft beschäftigt, in Artikel 43 geregelt.

## Einordnung in methodische Forschungsansätze

Spiegelt sich in diesen historisch entwickelten Normierungen der Kohäsionspolitik eine bestimmte Integrationslogik? Im Zentrum der Erforschung von Genese und Funktionslogik der Europäischen Integration stand grundsätzlich stets die Frage nach den Ursachen und Gründen für das Phänomen, dass souveräne Nationalstaaten ihre Zusammenarbeit immer weiter vertiefen und sich sogar bereit zeigen, institutionelle und juristische Kompetenzen an eine supranationale Ebene abzugeben. Mit der gestiegenen Bedeutung der Regional- und Strukturpolitik im Kontext der Agenda 2000-Reformprozesse Mitte der 1990er Jahre ist auch eine stärkere Hinwendung der Forschung zu diesem Bereich verbunden.<sup>30</sup> Wie ist es zu erklären, so lautet eine der Leitfragen, dass ein regionales Integrationsystem wie die EU ein quantitativ beeindruckendes finanzielles Umverteilungssystem im Geiste von Solidarität und Gemeinschaftlichkeit auf die Beine zu stellen vermag, ohne dass es zu nennenswerten grundsätzlichen Friktionen oder Neiddebatten abseits tagespolitischer Scharmützel kommt?<sup>31</sup> Vor allem drei wissenschaftliche Erklärungsansätze spielen dabei eine zentrale Rolle: der Neofunktionalismus, der Intergouvernementalismus sowie die Multi-Level-Governance-Ansätze.<sup>32</sup>

(1) Den ersten Erklärungsansatz stellt der klassische Neofunktionalismus dar. Aufbauend auf dem Funktionalismus David Mitrany's<sup>33</sup> im Geiste der liberal-institutionalistischen Denkschule der Internationalen Beziehungen wurde er 1958 durch die wegweisende Studie „The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces“ von dem amerikanischen Politikwissenschaftler Ernst B. Haas<sup>34</sup> formuliert. Integration ist nach Haas als ein Prozess zu definieren, bei dem politische Akteure ihre Loyalitäten und Erwartungen an supranationale Instanzen richten und infolgedessen auch ihre Aktivitäten in deren Kontext koordinieren, wodurch eine übergeordnete politische Gemeinschaft entsteht.<sup>35</sup> Im Zentrum des Neofunktionalismus steht die Annahme der Verselbstständigung von Integrationsdynamiken innerhalb eines Politikfeldes sowie zwischen Politikfeldern. So können mit Blick auf die EU-Integrationsprozesse von der ökonomischen Ebene auf die politische und auf die kulturelle Ebene „über-

greifen“, was im Neofunktionalismus mit dem Begriff „spill-over“-Effekte beschrieben wird. Im Mittelpunkt des neofunktionalistischen Ansatzes stehen Institutionen. Dem konkreten Handeln von Regierungen wird vor diesem Hintergrund tendenziell weniger Bedeutung für die Erklärung politischer Prozesse beigemessen. Übertragen auf die Regional- und Struktur- bzw. Kohäsionspolitik bedeutet der neofunktionalistische Erklärungsansatz konkret, dass in den Mitgliedstaaten eine gewisse Erwartung vorherrscht, dass die durch die europäische Integration ausgelösten Dynamiken und die damit verbundenen Wohlstandsgefälle in verschiedenen Regionen auch von der supranationalen Ebene aus zu adressieren sind. Die intergouvernementalen Aushandlungsprozesse zum Volumen und zum Verteilungsschlüssel der aus den Kohäsionsfonds zur Verfügung gestellten Gelder können mit diesem Ansatz nur unzureichend erfasst werden.

(2) Als Gegenposition zum Neofunktionalismus nach Haas profilierte sich der so genannte Intergouvernementalismus.<sup>36</sup> Wie der Begriff bereits impliziert, stellen intergouvernementalistische Ansätze in erster Linie auf das Handeln zwischen Regierungen als Erklärungsvariable für Politik auf europäischer Ebene ab. Klassisches Beispiel für ein intergouvernementalistisch organisiertes Politikfeld ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die als Resultat zwischenstaatlicher Verhandlungen (grand bargains) im Ministerrat und im Europäischen Rat angesehen werden kann. Im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes in den 1990er Jahren keimte die methodische Forschungskontroverse zwischen neofunktionalistischen und intergouvernementalistischen Herangehensweisen erneut auf.<sup>37</sup> Der wichtigste Vertreter des modernen Intergouvernementalismus ist Andrew Moravcsik. Er vertritt die Position, dass nationalstaatliche Akteure auf supranationaler Ebene durch Verhandeln, bargaining, nur nach Einigungen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner suchen und dabei nicht mehr Kompetenzen abgeben, als es unbedingt erforderlich ist.<sup>38</sup> Das wichtigste Gegenargument, das der Intergouvernementalismus dem Neofunktionalismus entgegensetzt, liegt in dessen massiver Unterschätzung des Einflusses von nationalstaatlichen Interessen bei der Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses. Die Interessenslage in unterschiedlichen Staaten sei so heterogen, dass sie nicht durch übergeordnete Instanzen, sondern nur in einem Aushandlungsprozess zwischen den Regierungen dieser Staaten auf einen Nenner gebracht werden könne.<sup>39</sup> Mit anderen Worten: Intergouvernementalistische Ansätze betonen die Rolle der Regierungen

---

bei den Aushandlungen für das (für die Kohäsionspolitik) zur Verfügung stehende Finanzvolumen, für die Förderprioritäten und für den Verteilungsschlüssel.

(3) Neben diesen beiden klassischen, einander entgegengesetzten Forschungsansätzen ist der Multi-Level-Governance- oder Mehrebenen-Ansatz eher jüngeren Datums. Seit den 1990er Jahren hat sich damit die Perspektive der Integrationsforschung spürbar verlagert. Weniger die Ursachen als vielmehr die Konsequenzen des Integrationsprozesses werden seither verstärkt unter die Lupe genommen. Claudia Münch veranschaulicht diesen Paradigmenwechsel mit den Begriffen „immanente“ vs. „extensive Systembetrachtung“: „Während mit systemimmanenter Forschung nur die Untersuchung der supranationalen Ebene – also das Entstehen des Zusammenschlusses, seine Entwicklung und das Zusammenspiel der neu entstandenen Organe – gemeint ist, soll unter systemextensiver Forschung jene verstanden werden, die über die Grenzen des Untersuchungsgegenstandes hinausweist und seine Einwirkung auf andere Systeme analysiert.“<sup>40</sup> Das Spezifikum der europäischen Integration bestehe ja gerade darin, dass sie mehrere Ebenen umfasse, angefangen von der kommunalen über die regionale und nationale bis hin zur intergouvernementalen bzw. supranationalen Ebene. Dieser Umstand habe zur Charakterisierung der EU als Mehrebenenensystem geführt. Damit sei zugleich auch eine massive Erweiterung des Forschungsgegenstandes einhergegangen: Nicht nur die institutionellen Strukturen auf supranationaler Ebene, sondern auch die nationalen und subnationalen Strukturen müssten in die Analyse mit einbezogen werden.

In diesem Sinne entwickelt der Multi-Level-Governance-Ansatz den Neofunktionalismus und den Intergovernmentalismus weiter bzw. versucht, zwischen den beiden traditionellen Ansätzen zu vermitteln und dabei gleichzeitig verschiedene Ebenen und neue Entwicklungen mit einzubeziehen.<sup>41</sup> Mehrebenenansätze unterstreichen die Relevanz supranationaler Instituti-

onen in der Auseinandersetzung mit nationalstaatlichen Interessen. Vertreter dieses Konzepts wie Gary Marks gehen davon aus, dass durch die europäische Integration eine politische Struktur entsteht, in der Autorität und politischer Einfluss auf verschiedenen Ebenen verteilt ist; supranationale Organe wie das Europäische Parlament, die Kommission oder der Europäische Gerichtshof nehmen dabei eine zunehmend autonome Rolle ein, sodass sie nicht mehr nur Akteure, sondern selbst auch Institutionen sind.<sup>42</sup> Entscheidungskompetenzen werden in einem komplexen Geflecht auf verschiedene Ebenen aufgeteilt und nicht von Staaten monopolisiert. Dabei ist die Bezeichnung Ebene nicht nur im Sinne einer territorialen Gebietskörperschaft zu verstehen, sondern kann sich ebenfalls auf spezifische Politikarenen beziehen, die verschiedene territoriale Einheiten übergreifen bzw. quer zu ihnen liegen.<sup>43</sup> Eine weitere Besonderheit des europäischen Mehrebenensystems besteht in der Tatsache, dass die verschiedenen Ebenen im Unterschied zu einer nationalstaatlichen Mehrebenenstruktur keiner strikten Hierarchiekette unterliegen. Das Geflecht zwischen handelnden und entscheidenden Akteuren transzendiert ihre Ebenenzugehörigkeit.

Übertragen auf die Regional- und Strukturpolitik heißt dies, dass die Mitgliedsstaaten eine effektive Verwendung der Strukturfonds unter Beaufsichtigung der Kommission grundsätzlich unterstützen. Zwar legen die Nationalstaaten durch ihre Verhandlungen auf europäischer Ebene die entscheidenden Grundlagen für die Ausgestaltung der europäischen Strukturpolitik, ihre Macht wird jedoch wiederum durch die Interessen der Regionen und Kommunen als weitere Akteure in diesem heterogenen Interessensgeflecht ein Stück weit eingeschränkt. So wird man sagen können, dass der Multi-Level-Governance-Ansatz das methodisch flexibelste und damit angemessene Instrumentarium bereitstellt, um den aktuellen Integrationsstand im Allgemeinen und das Feld der Kohäsionspolitik im Besonderen adäquat beschreiben, analysieren und bewerten zu können.

---

1 | Lothar F. Neumann/Klaus Schaper: *Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 2010, S. 334.

2 | Vgl. Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2007, Art. 1a: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität

und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

3 | Vgl. Carsten Rolle: *Europäische Regionalpolitik zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Macht. Eine föderalistischtheoretische und politikökonomische Analyse*, Münster 2000.

4 | Inwiefern und warum ein darauf gerichtetes „Europäisches Sozialmodell“ von Anbeginn des Integrationsprozesses bis heute „mehr ist als eine ‚normative und realpolitische Chimäre‘“ analysiert Hans-Wolfgang Platzer: *Das Europäische Sozialmodell auf dem Prüfstand. Zur wissenschaftlichen Modelldebatte und den Perspektiven der Europäischen Sozialpolitik unter den Vorzeichen der Weltwirtschafts- und Euro-*



- krise und des EU-Reformvertrags, in: Gudrun Hentges/ders. (Hrsg.): *Europa – quo vadis? Ausgewählte Problemfelder der europäischen Integrationspolitik*, Wiesbaden 2011, S. 93-123, Zitat S. 107.
- 5 | Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957, Art. 123.
- 6 | Ingeborg Tömmel: *Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*, Baden-Baden 1994, S. 17.
- 7 | Vgl. Freise/Garbert: *Abschied von der Gießkanne*, S. 34.
- 8 | Vgl. Axt: *Finanztransfers*, S. 137.
- 9 | Freise/Garbert: *Abschied von der Gießkanne*, S. 36 f.
- 10 | Münch: *Emanzipation der lokalen Ebene*, S. 271.
- 11 | Vgl. o. A.: *Der Beitritt der Türkei würde statistisch gesehen die regionalen Disparitäten in der EU vergrößern*, in: [http://www.fifoost.org/tuerkei/fragen\\_beitritt/node48.php](http://www.fifoost.org/tuerkei/fragen_beitritt/node48.php).
- 12 | Vgl. Freise/Garbert: *Abschied von der Gießkanne*, S. 34-47.
- 13 | Europäische Kommission: *ESF budget by country: 2014-2020*, in: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=443&langId=en>.
- 14 | Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: *Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) (2014-2020)*, in: <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/inhaltsverzeichnis.html?get=cdf8dd45d566bd61a9f5009168946bbc;views;document&doc=2650>.
- 15 | Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: *Kohäsionsfonds (KF) (2014-2020)*, in: <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=views;document&doc=2654>.
- 16 | Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: *Europäischer Sozialfonds (ESF) (2014-2020)*, in: <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/inhaltsverzeichnis.html?get=cdf8dd45d566bd61a9f5009168946bbc;views;document&doc=2651>.
- 17 | Europäische Union: *Beginner's Guide to EU Funding. Overview of the financial rules and funding opportunities 2007-13*, in: <http://bookshop.europa.eu/en/beginners-guide-to-eu-funding-pbKV3111332>.
- 18 | Vgl. NRW.Bank: *Die wichtigsten EU-Aktionsprogramme im Überblick*, in: [http://www.nrwbank.de/de/themen/eu-foerderung/0512\\_EU-Aktionsprogramme.html](http://www.nrwbank.de/de/themen/eu-foerderung/0512_EU-Aktionsprogramme.html).
- 19 | Vgl. EU Serviceagentur: *EU-Förderung für Kommunen 2014-2020. Handbuch der EU Service-Agentur im Hause der Investitionsbank Sachsen-Anhalt*, in: [http://www.eu-serviceagentur.de/fileadmin/user\\_upload/Aktuelles/Handbuch\\_Teil1\\_final.pdf](http://www.eu-serviceagentur.de/fileadmin/user_upload/Aktuelles/Handbuch_Teil1_final.pdf).
- 20 | Vgl. Regionalverband Ruhr, *Arten europäischer Förderung*, in: <http://www.metropol Ruhr.de/nl/regionalverband-ruhr/europa-neu/foerderung-kompakt/arten-der-foerderung.html>.
- 21 | Vgl. NRW Landesregierung: *EU-Programm für Kommunen. EU-Förderung 2007-2013. Informationsband des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten im Geschäftsbereich des Ministerpräsidenten*, in: [http://www.familie-in-nrw.de/fileadmin/fileadmin-kommaff/pdf/eu\\_programme\\_2007\\_2013.pdf](http://www.familie-in-nrw.de/fileadmin/fileadmin-kommaff/pdf/eu_programme_2007_2013.pdf).
- 22 | Vgl. Europäische Kommission: *Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP)*. Online: [http://ec.europa.eu/cip/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/cip/index_de.htm). Vgl. NRW Landesregierung: *EU-Programm für Kommunen. EU-Förderung 2007-2013. Informationsband des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten im Geschäftsbereich des Ministerpräsidenten*, in: [http://www.familie-in-nrw.de/fileadmin/fileadmin-kommaff/pdf/eu\\_programme\\_2007\\_2013.pdf](http://www.familie-in-nrw.de/fileadmin/fileadmin-kommaff/pdf/eu_programme_2007_2013.pdf).
- 23 | Vgl. Freise/Garbert: *Abschied von der Gießkanne*, S. 34.
- 24 | *Rechtliche Grundlage ist die Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, zur Änderung der Entscheidung 2008/381/EG des Rates und zur Aufhebung der Entscheidungen Nr. 573/2007/EG und Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Entscheidung 2007/435/EG des Rates* in: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0516&from=DE>.
- 25 | Vgl. BAMF: *Nationales Programm AMIF*, in: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/EU\\_AMIF/nationales-programm.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/EU_AMIF/nationales-programm.pdf?__blob=publicationFile).
- 26 | Vgl. BAMF: *AMIF-Portal*, in: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/EU\\_AMIF/hinweise-antragstellung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/EU_AMIF/hinweise-antragstellung.pdf?__blob=publicationFile).
- 27 | BAMF: *Aufforderung 2017*, in: <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/EU-Fonds/AMIF/Aufforderung/Aufforderung2017/aufforderung-2017-node.html>, zuletzt abgerufen am 4. Dezember 2017.
- 28 | Vgl. BMAS/BAMF: *Förderhandbuch zum ESF-BAMF-Programm Berufsbezogenes Deutsch als Zweitsprache*, in: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/ESF/01\\_Grundlagen/foerderhandbuch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/ESF/01_Grundlagen/foerderhandbuch.pdf?__blob=publicationFile).
- 29 | Vgl. Holger Holzwart: *Der rechtliche Rahmen für die Verwaltung und Finanzierung der gemeinschaftlichen Strukturen am Beispiel des EFRE*, Berlin 2003.
- 30 | Vgl. generell zur Theoriedebatte in der Politikwissenschaft: Matthias Heise: *Die Renaissance der Regionen. Neue Ansätze in den Internationalen Beziehungen. Regionaler Sicherheitskomplex und Regionale Ordnungen*, Frankfurt a.M. 2008.
- 31 | *Dass eine derartige Debatte im Verlauf der „Griechenland-Krise“ 2015 – vor allem im Kontext der Vorbereitung eines dritten Hilfspaketes für Griechenland – aufkam, war in verschiedenen EU-Staaten ein Novum. Das fiebrhafte Suchen nach einer Überwindung bzw. Lösung dieser Krise ist nicht zuletzt auch dem Streben geschuldet, eine derartige Debatte rasch und nachhaltig zu beenden.*
- 32 | *An klassischen Theorien wäre hier der Vollständigkeit halber noch der Föderalismus zu erwähnen. Da dieser sich jedoch im Wesentlichen auf den Zusammenschluss kleinerer Aktionseinheiten zu größeren Organisationsformen auf einer sehr technischen Ebene bezieht, kann daraus für den konkreten Bereich der Regional- und Strukturpolitik kein großer Erkenntnisgewinn gezogen werden.*
- 33 | David Mitrany: *A Working Peace System*, Chicago 1966.
- 34 | Ernst B. Haas: *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, London 1958.
- 35 | Vgl. ebd., S. 16.
- 36 | Vgl. zum klassischen Intergouvernementalismus Stanley Hofmann: *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, in: *Daedalus* 95 (1966), S. 892-915.
- 37 | Andrew Moravcsik: *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in: *Journal of Common Market Studies* 4 (1993), S. 473-524.
- 38 | Vgl. Andrew Moravcsik: *Negotiating the Single European Act. National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*, in: Brent F. Nelsen/Alexander C.-G. Stubb (Hrsg.), *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Boulder u. a. 1994, S. 217-240.
- 39 | Vgl. Andrew Moravcsik: *The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy*, in: *Journal of European Public Policy* 2 (2005), S. 349-386.
- 40 | Münch: *Emanzipation der lokalen Ebene*, S. 19.
- 41 | Vgl. Gary Marks/Lisbeth Hodge/Kermit Blank: *European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance*, in: *Journal of Common Market Studies* 3 (1996), S. 341-378.
- 42 | Ebd., S. 342-343.
- 43 | Vgl. Edgar Grande, *Multi-level-Governance. Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems*, in: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): *Wie problemlösungsfähig ist die EU?*, Baden-Baden 2000, S. 11-31, S. 14.

# Fallbeispiel:

## Unser Laden – Oose Lade Greimersburg

### DIE ORTSGEMEINDE GREIMERSBURG

Die Ortsgemeinde Greimersburg gehört der Verbandsgemeinde Cochem an, die im Landkreis Cochem-Zell in Rheinland-Pfalz liegt. Wie der gesamte Landkreis ist Greimersburg dünn besiedelt: Auf einer Fläche von 10,16 km<sup>2</sup> leben derzeit 691 Einwohner, was 68 Personen pro km<sup>2</sup> entspricht.<sup>1</sup> In den kommenden 25 Jahren, so die Berechnungen des rheinland-pfälzischen Statistischen Landesamtes, wird die Bevölkerung in der Verbandsgemeinde wie auch im Landkreis insgesamt noch weiter zurückgehen. Verfügte der Landkreis Cochem-Zell 2010 noch über 63.409 Einwohner werden es im Jahr 2030 nur noch 55.890 Menschen sein – ein Rückgang um rund 12 Prozent. Zugleich wird der Anteil der Älteren deutlich steigen: Im Jahr 2030 werden bereits 32,2 Prozent über 65 Jahre alt sein (2010: 23,1 Prozent).<sup>2</sup> Damit liegt Cochem-Zell ganz im Bundestrend: 2030 wird rund ein Drittel aller Deutschen älter als 65 Jahre sein und so zu dem Personenkreis gehören, der nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr mobil ist.<sup>3</sup>

### HERAUSFORDERUNG NAHVERSORGUNG IM LÄNDLICHEN RAUM

Gerade für die Nahversorgung im ländlichen Raum ergeben sich daraus zum Teil erhebliche Konsequenzen. Der Lebensmitteleinzelhandel, den nach Ende des Zweiten Weltkrieges in Westdeutschland vor allem kleine „Tante-Emma-Läden“ dominierten, die mit einem breiten Angebot die Versorgung der Bevölkerung sicherstellten, hat sich in den zurückliegenden Jahren massiv gewandelt. Verteilten sich 1999 bereits rund 70 Prozent des Umsatzes im deutschen Lebensmitteleinzelhandel auf acht Handelsketten (Edeka, Rewe, Schwarz Gruppe, Aldi, Metro, Tengelmann, Wal-Mart und Spar), so führte ein massiver Konzentrationsprozess, in dessen Verlauf die Mehrheit der Plus Märkte von Edeka und ein Teil der Kaisers Tengelmann-Filialen von tegut und Rewe übernommen wurden – und Wal-Mart sich 2006 aus Deutschland zurückzog – dazu, dass nun mehr als 85 Prozent des Gesamtumsatzes von der kleiner gewordenen Spitzengruppe deutscher Lebensmitteleinzelhändler erwirtschaftet wird.<sup>4</sup> Zugleich verändert sich die Strategie der großen Lebensmitteleinzelhändler: Kleinflächige, meist im Innenstadtbereich gelegene Geschäftsräume werden zunehmend zugunsten von Standorten, die eine größere Verkaufsfläche bieten,



Greimersburg	
Bundesland:	Rheinland-Pfalz
zugehörig:	Verbandsgemeinde Cochem
Kreis:	Cochem-Zell
Einwohner:	691 (Stand: 31.12.2013)
Fläche:	10,16 km <sup>2</sup>
Ortsbürgermeister:	Hans-Werner Junglas

Quelle statistische Daten: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

aufgegeben.<sup>5</sup> Mit Blick auf die sich schon vor knapp zehn Jahren abzeichnenden Veränderungen bei der Nahversorgungssituation in Deutschland wurde bereits „ein Teufelskreis von schrumpfender Bevölkerung und abnehmender Kaufkraft, Rückzug des Handels aus der Fläche und Verringerung der individuellen sowie öffentlichen Mobilität“ prognostiziert.<sup>6</sup> Tatsächlich sind nur etwa 25 Prozent der knapp 38.900 Lebensmittelgeschäfte in Deutschland (2012) so genannte kleine Lebensmittelgeschäfte, also Geschäfte, die zumeist eine Verkaufsfläche von weniger als 400m<sup>2</sup> haben und einen durchschnittlichen Tagesumsatz von 1.360 Euro bei 577 Kunden generieren.<sup>7</sup> Mit Blick auf den sich in den kommenden Jahren noch verschärfenden demographischen Wandel in Deutschland wird auch die Versorgungssituation auf dem Land einen neuen politisch-gesellschaftlich virulenten Stellenwert erhalten, der sich in Teilen bereits heute bemerkbar macht. Denn obwohl sich immer mehr Nahversorgungseinrichtungen aus dem ländlichen Bereich zurückziehen und die häufig familiär geführten kleinen Lebensmittelgeschäfte mit Eintritt der Inhaber in das Rentenalter aufgegeben werden



(da sich meist keine Nachfolge findet), sind nur etwa 7 bis 15 Prozent der Bewohner auf dem Land mit der Versorgungssituation unzufrieden. Wie das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in einer jüngsten Studie unterstreicht, ist diese relativ geringe Unzufriedenheit mit der großen Mobilität durch die private PKW-Nutzung erklärbar. Hinzu kommt ein zusätzlicher Punkt: Viele Verbraucher sind gerne bereit, auch weitere Wege zum Einkaufen zurückzulegen, wenn sie hier ein größeres Warensortiment vorfinden.<sup>8</sup> Die Nahversorger auf dem Land, also vornehmlich die verbliebenen kleinen Geschäfte, stehen zusätzlich vor der Herausforderung, dass die verbliebenen weniger mobilen Bevölkerungsteile zumeist über eine zu geringe Kaufkraft verfügen, um einen wirtschaftlichen Betrieb zu garantieren. Die Verschiebung der Kaufstruktur weg von der Mitte und hin zu Qualitäts- und Luxusprodukten einerseits und Billigware andererseits („post-fordistisches Konsummuster“), verschärft die Situation zusätzlich.<sup>9</sup> Dennoch: Dorfläden haben nach wie vor eine hohe Bedeutung bei der Nahversorgung im ländlichen Raum, die vor dem Hintergrund des sich verschärfenden demographischen Wandels in den nächsten Jahren noch eher zunehmen als abnehmen dürfte.

## DIE AGENTUR

### „M. PUNKT RLP – MACH DEIN DORF“

Auch in Greimersburg stand die Dorfgemeinschaft vor ähnlichen Herausforderungen. Als das letzte Lebensmittelgeschäft aus Altersgründen vom Eigentümer geschlossen wurde und sich kein Nachfolger fand, nahm sich die Gemeinde des Problems selbst an. Im Jahr 2010 wurde der Verein „Oose Lade“ gegründet, der im Juli 2011 den gleichnamigen Dorfladen eröffnen konnte. Der Verein konstituierte sich als sogenannter wirtschaftlicher Verein, um einen Grundstock an Kapital zusammentragen zu können: Jedes Mitglied zahlt bei Beitritt eine einmalige kleinere Summe. Trotz des immensen Engagements des Vereins – der nach Angaben von Hans-Werner Junglas, amtierender Ortsbürgermeister von Greimersburg und Vorsitzender des Trägervereins „Oose Lade“ aktuell rund 90 Mitglieder hat und damit der größte Verein am Ort ist – hätte dieser eine solche Aufgabe wohl kaum alleine stemmen können. Neben der Einrichtung des Ladenlokals, das sich in den ehemaligen Räumlichkeiten einer aufgegebenen Bankfiliale befindet, standen die künftigen Betreiber des Geschäfts insbesondere vor der Herausforderung, ein breites, auf die Kunden abgestimmtes Warenangebot zu erstellen. Diese Aufgaben, an deren Anfang die Erstellung einer tragfähigen Machbarkeitsstudie stand, konnten weder der Verein noch die Dorfgemeinschaft alleine tragen. Aus diesen Gründen nahm man Kontakt zur Agentur „M. Punkt RLP – Mach dein Dorf“ auf, die aus dem Projekt „Dorfladen – Dorfleben“ im Jahr 2007 entstand und in Trier ansässig ist. Diese Agentur stellt heute die Anlaufstelle für alle Fragen rund um die Themen regionale Nahversorgung, Dorfläden und Gemeindegentren dar.<sup>10</sup> Dabei steht vor allem die Vernetzung zwischen den wesentlichen Akteuren „vor Ort“ im Vordergrund der Arbeit. Betreiber von Dorfläden, Akteure aus der (Kommunal-)Politik und interessierte Bürger sollen mit Kooperationspartnern, beispielsweise Zulieferern, zusammengebracht werden. Dass hier nicht nur Lebensmittelgroßhändler, sondern darüber hinaus weitere Dienstleister wie Banken, Krankenkassen oder die Deutsche Post DHL Group mit ins Boot geholt werden, ist ein wesentlicher Ansatz der Agentur. Denn auch wenn der Begriff „Dorfladen“ zunächst rein an den klassischen „Tante-Emma-Laden“ erinnert, so verbirgt sich hinter dem modernen Dorfladen doch deutlich mehr. Dieser soll alle Bereiche der Nahversorgung abdecken, sich also nicht nur auf Lebensmittel beschränken.<sup>11</sup> Dazu gehören beispielsweise auch die Möglichkeiten, Briefe und Pakete aufzugeben oder Bankgeschäfte abzuwickeln. Im Idealfall entwickelt sich der Dorfladen zum Dorfzentrum und trägt somit zum Funktionieren der Dorfgemeinschaft bei. Für Junglas erfüllt der Greimersburger Dorfladen genau diese Funktion: „Hier treffen sich in der Woche regelmäßig verschiedene Gruppen zum Kaffeetrinken, die so sonst





wohl nicht zusammen kommen würden – vor allem auch deswegen, weil es bei uns bis Eröffnung des „Oose Ladens“ schlicht keinen Ort dafür gab. Das ist unheimlich wichtig, da gerade so etwas das Dorfleben und den Zusammenhalt im Dorf enorm stärkt. Der Dorfladen ist unser Treffpunkt und zugleich unser Kommunikationspunkt.“ Zudem verfügt der „Oose Lade“ über ein breit gefächertes Warenangebot. Besonders stolz ist Junglas darauf, dass der Dorfladen neben den Dingen des täglichen Bedarfs vor allem zahlreiche regionale Produkte bereithält: „Das ist ein Markenzeichen des Dorfladens und wird von den Kunden auch so gewünscht.“

Das Zustandekommen dieses Projekts, das im wahrsten Sinne des Wortes zum Greimersburger Dorfzentrum geworden ist, wäre ohne ESF nicht möglich gewesen. Der Fonds förderte die Dorfladenagentur M. RLP massiv: so wurden im Jahr 2013 knapp über 100.000 Euro an Mitteln bewilligt. Insgesamt betrug die Bewilligungssumme für die zurückliegende Förderperiode 2007 bis 2013 mehr als 470.000 Euro – bei ESF-Mitteln in Rheinland-Pfalz von insgesamt 114 Millionen Euro.<sup>12</sup> Hinzu kamen Unterstützungszahlungen für die Agentur durch das Land Rheinland-Pfalz – beteiligt waren das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demographie, das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur und das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung – allein im Jahr 2013 von insgesamt 110.000 Euro.<sup>13</sup> Für Junglas war der Erfolg des „Projektes Dorfladen“ aber nur ein erster Schritt. So plant er gemeinsam mit der Dorfgemeinschaft, in den kommenden Jahren Wohnangebote für ältere Menschen in Greimersburg zu schaffen und will versuchen, auch hier Mittel aus öffentlichen Fonds zu generieren.

Aber ist den Menschen im Ort überhaupt bewusst, was Europa „vor Ort“ in Greimersburg zum Aufbau des Dorfladens beigetragen hat? Junglas ist da skeptisch, zumal der Dorfladen nicht direkt vom ESF, sondern nur indirekt über die Agentur M.RLP profitiert hat. So finden sich auch keine Hinweise auf den europäischen Fonds – etwa in Form von Informationstafeln und Hinweisschildern – am Dorfladen. Das ist rechtlich korrekt und nicht zu beanstanden, da durch die indirekte Förderung keine Verpflichtung besteht, diese auch sichtbar zu machen. Dennoch: Gerade beim Blick auf die umfangreichen Richtlinien der Kommunikationspläne bzw. -strategien und die diesbezüglichen Vorgaben der EU-Kommission,

die monieren, dass die Kohäsionsfonds in der Bevölkerung nach wie vor zu unbekannt sind und die verlangen, diesen Umstand zu ändern, ist es frappierend, dass das kommunikative Potential der Dorfläden nicht genutzt wird. Hier könnte anschaulich aufgezeigt werden, was das oftmals so ferne und große Europa ganz konkret „vor Ort“ leistet. Hans-Werner Junglas ist da wiederum skeptisch: „Die europäischen Fonds sind schwer zu vermitteln und ohnehin verbinden viele mit Europa eher die Dinge, die alltäglich geworden sind, wie das freie Reisen und den engen Kontakt zu ausländischen Mitbürgern, etwa aus Frankreich und Holland. Leider wird über Europa häufig nur noch dann intensiv diskutiert, wenn es einmal nicht läuft und es Schwierigkeiten gibt.“

1 | Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Gemeindeverzeichnis online, in: <http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/gemeindeverz.asp?G=greimersburg>.

2 | Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Rheinland-Pfalz 2030. Dritte kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung für die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden (Basisjahr 2010). Ergebnisse für den Landkreis Cochem-Zell, in: [http://www.statistik.rlp.de/analysen/RP\\_2060/kreis/VG135.pdf](http://www.statistik.rlp.de/analysen/RP_2060/kreis/VG135.pdf).

3 | Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): Demografischer Wandel in Deutschland. Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Wiesbaden 2011, S. 8.

4 | Vgl. Bundeskartellamt: Sektorenuntersuchung Lebensmitteleinzelhandel. Darstellung und Analyse der Strukturen und des Beschaffungsverhaltens auf den Märkten des Lebensmitteleinzelhandels in Deutschland (Bericht gem. § 32 e GWB – September 2014), S. 9 f.

5 | Vgl. Bundeskartellamt: Sektorenuntersuchung Lebensmitteleinzelhandel, S. 86-89.

6 | Christian Kuhlicke/Ulrich Petschow: Vom schleichenden Ende der Nahversorgung, in: Ökologisches Wirtschaften, Jg. 20 (2005) 4, S. 39-42, S. 39.

7 | Zum Vergleich: Als große Supermärkte werden jene Lebensmittelgeschäfte definiert, die über eine Verkaufsfläche von 2.500 bis 5.000 m<sup>2</sup> verfügen. Der durchschnittliche Tagesumsatz beträgt 14.480 Euro bei 2.773 Kunden, vgl. [http://www.bvlh.net/infothek\\_daten-fakten.html#jfmulticontent\\_c737-2](http://www.bvlh.net/infothek_daten-fakten.html#jfmulticontent_c737-2).

8 | Vgl. BMVBS (Hrsg.): Nahversorgung im ländlichen Raum. BMVBS-Online-Publikation 2/2013, S. VIII f.

9 | Vgl. Christian Kuhlicke/Ulrich Petschow: Ende der Nahversorgung, S. 40.

10 | Vgl. <http://www.m-punkt-rlp.de>.

11 | Die Definition des Begriffs Nahversorgung ist nicht einheitlich festgelegt. Zumeist wird hierunter „die Versorgung mit Gütern des kurzfristigen und insbesondere des täglichen Bedarfs in fußläufiger Entfernung zum Wohnstandort verstanden“, vgl. Ralf Beckmann, Entwicklung der Nahversorgung im städtischen Quartier, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW), Fachbereich Stadtentwicklung und Wohnungswesen/LEG Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung GmbH (Hrsg.): Nahversorgung im Quartier. Dokumentation des 7. Fachgesprächs „Wohnungsunternehmen als Akteure in der integrierten Stadt(teil)entwicklung“, am 31. Mai 2007 in Dortmund, Dortmund 2007, S. 8-19, S. 9.

12 | Vgl. Verzeichnis der Begünstigten 2009 bis 2013, in: <http://esf.rlp.de/esf-foerderung-2007-2013/esf-bibliothek/dokumente>. Im Jahr 2008 wurden noch keine Fördermittel an die Agentur ausbezahlt.

13 | Vgl. Die Bevollmächtigte des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und für Europa (Hrsg.): Europa vor Ort. Förderprojekte in Rheinland-Pfalz, Berlin 2013, S.14.

## Im Gespräch:

# Interpretationsspielräume, Centbeträge und „der genaue Blick“

**Volker Bulitta und Markus Gietzen**

Geschäftsführung der Agentur M. Punkt RLP

Welche Beweggründe hatten Sie, die Agentur M. Punkt RLP zu gründen?

**Bulitta:** Wir sind im Jahr 2007 von einem Sozialträger angesprochen worden, der damals versuchte, mithilfe von ESF Dorfläden zu realisieren, dann aber nicht mehr weiter kam und Hilfe brauchte. Das war für uns der Grund, sich intensiver mit ESF und den Fördermechanismen auseinanderzusetzen und wir haben dann überlegt, wie man diese Themen weiter befördern kann. Daraus ist dann die Idee erwachsen, die Agentur zu gründen, die zunächst schwerpunktmäßig in der Westpfalz, einer ehemaligen Ziel-2-Region, und dann seit 2009/10 in ganz Rheinland-Pfalz tätig ist.

Wie kann man sich Ihre Arbeit konkret vorstellen und wie viele Projekte ließen sich bisher realisieren?

**Gietzen:** Unsere Agentur hatte bei ihrer Arbeit im Laufe der Jahre verschiedene Schwerpunkte. Zu Beginn lag ein ganz wesentlicher Fokus auf der Qualifizierung von Akteuren – beispielsweise Dorfladenbetreiber oder Kommunalpolitiker, die sich dem Thema nähern wollten, um etwas in ihren Gemeinden anzustoßen –, so dass wir insgesamt wohl weit über 1.000 Personen beraten und weiter gebildet haben. Die individuelle Gemeindeberatung von der Erstellung eines Konzeptes bis zur letztlichen Realisierung eines Dorfladens folgte etwas später. Wir zeigen die Probleme, die es bei der Realisierung der Dorfläden geben kann auf und stellen dann auch den Kontakt zu möglichen Lieferanten her. Dorfläden selbst werden aber natürlich auch beraten. Ganz konkret haben wir etwa 300 bestehende Dorfläden beraten und 30 neue Dorfläden realisiert.

Wie bewerten Sie das Antragsverfahren für ESF-Mittel und wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?

**Gietzen:** Die eigentliche Arbeit kommt dann, wenn sie ausgewählt wurden, ein Projekt durchzuführen. Das Vorbereiten und Einreichen der Projektskizze ist noch verhältnismäßig einfach. Wir als Projektträger

mussten in den ersten Jahren unglaublich viele Dinge ordnen, die eine Menge Zeit in Anspruch genommen haben. So stellte sich beispielsweise häufig die Frage, in welche Kategorie bestimmte von uns beantragte Mittel – etwa für Personal – eingruppiert werden mussten. Teilweise war der Antrag erst fertig, als das Projekt schon halb beendet war, ganz einfach weil wir so viele Sachverhalte zu klären hatten und die Anträge zwischen Deutschland und der EU häufig hin und her gingen. Das hat sich dann aber deutlich verbessert, auch deswegen, weil die Verwaltungsbehörden frühzeitiger darauf hingewiesen haben, was möglich und was nicht möglich ist und sich dadurch der Bearbeitungszeitraum verkürzt hat.

Ein wesentliches Problem sehe ich aber darin, dass die EU mit ihren Vorgaben relativ viel Interpretationsspielraum zulässt. Das führt dazu, dass sie von verschiedenen Sachbearbeitern verschiedene Auskünfte zum selben Sachverhalt bekommen. Im Extremfall haben Sie sich gerade auf einen Sachbearbeiter eingestellt und die Anträge entsprechend ausgefüllt, dann bekommen Sie einen neuen Sachbearbeiter, der andere Maßstäbe anlegt und Ihnen die Anträge mit neuen Vorgaben zur Überarbeitung zurück schickt, obwohl sich an den grundsätzlichen Regelungen nichts geändert hat. Dieses Phänomen konnten wir mehrfach beobachten: Natürlich kamen irgendwann die Gelder, die wir benötigten, aber dieses Hin und Her hat einfach viel Zeit gefressen.

Wissen Ihre Kunden eigentlich, dass Ihre Agentur mit Mitteln des ESF gefördert wird und diese so auch indirekt davon profitieren?

**Bulitta:** Wir weisen natürlich – etwa bei Vorträgen – darauf hin, dass wir ESF-gefördert sind bzw. waren, denn dazu sind wir als Mittelempfänger ja ohnehin verpflichtet. Ob unsere Kunden das zu diesem Zeitpunkt wirklich realisiert haben, vermag ich nicht zu sagen. Das Thema wird aber spätestens dann wieder



*akut, wenn ein Dorfladen schließlich eröffnet wird. Dann kommt natürlich die Sprache darauf, dass hier ESF-Mittel an der Umsetzung mitgewirkt haben. Allerdings sehe ich speziell im ländlichen Raum ein ganz anderes Problem: Es gibt mittlerweile so viele Bund- und Länderprogramme – etwa das Projekt „Unser Dorf hat Zukunft“ –, dass mittlerweile fast so etwas wie Konkurrenz zwischen den verschiedenen Förderprojekten entstanden ist. ESF ist da nur ein Topf von vielen, der zudem nicht zu den prominenten gehört und über eine schwache Lobby verfügt. Machen wir uns nichts vor: Die Politik verweist viel lieber auf die eigenen Fördermechanismen, die sie dann als eigenen Erfolg vermelden kann.*

Würden Sie aus Ihrer Erfahrung sagen, dass der Aufwand, den man betreiben muss, um ESF-Förderung zu erhalten, im Verhältnis zum Ertrag steht, den man am Ende raus bekommt?

**Bulitta:** *Ich glaube, für viele Projekte stellt sich diese Frage gar nicht, da sie zwingend auf die Finanzierung aus ESF oder anderen Fonds angewiesen sind und ohne diese Mittel gar nicht existieren könnten. Aber es stimmt schon, dass der Abrechnungs- und Bürokratieaufwand gigantisch ist. Das ist zuweilen ein Fulltimejob, wo die Frage durchaus erlaubt ist, ob das dann überhaupt noch wirtschaftlich ist. Boshaft gesagt: Man kann den Eindruck gewinnen, dass ein Projekt darin besteht, dieses zu organisieren und abzurechnen. Der Inhalt tritt dahinter stark zurück.*

**Gietzen:** *Diesen Auswüchsen soll in der neuen Förderperiode gegengesteuert werden. Denn häufig lagen die Verzögerungen und der Abrechnungsaufwand wirklich an Centbeträgen. Und das steht zum Gesamtvolumen der Projekte natürlich in keinem Verhältnis und kann nicht zielführend sein.*

Sie haben sich in den letzten Jahren sehr intensiv mit ESF beschäftigt und – trotz der aufgezeigten Schwierigkeiten – auch erfolgreich Mittel beantragt und erhalten. Würden Sie rückblickend noch einmal genau so entscheiden und sich auf das „Wagnis ESF-Förderung“ einlassen?

**Gietzen:** *Ja, definitiv, ich würde das wieder machen. Natürlich kommen immer wieder Dinge hoch, bei denen man denkt, wie man die wieder gelöst bekommen soll. Aber im Grunde ist die Lernkurve im Umgang mit ESF enorm, wenn ich an die ersten Jahre zurück denke, wo wir nicht sicher waren, was überhaupt eingereicht werden kann und was nicht.*

**Bulitta:** *Ich bin beruflich sehr viel in Rumänien unterwegs und sehe ja, dass dort, nicht nur mit ESF, sondern auch mit den diversen anderen europäischen Fonds sehr viel Gutes bewirkt wird. Hier merkt man erstmal, dass sich vieles sicherlich nicht so entwickelt hätte, wenn es die Fonds nicht gäbe und was für einen Mehrwert sie überhaupt mit sich bringen. Bei uns in Deutschland muss man da schon etwas genauer hinschauen, um zu erkennen, was alles Gutes getan wurde. Trotzdem – und das wird Ihnen jeder sagen, egal welche Mittel er auch beantragt hat – ist das Verfahren ein wahnsinniger Aufwand. Das muss sich jeder vor der Beantragung klar machen und damit umgehen können.*

## Im Gespräch:

# „In Deutschland besteht hier noch Nachholbedarf.“

**Richard Kühnel**

*Vertreter der Europäischen Kommission in Deutschland*

Sie leiten seit Juni 2014 die Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, sind aber bereits seit vielen Jahren für die EU tätig. Aus Ihrer Sicht als Vertreter der EU-Ebene: Wie sehr hat die Europäische Kommission die Kommunen im Blick?

**Kühnel:** *Meiner Wahrnehmung nach sind die Kommunen mehr und mehr in den Blick der Kommission gerückt. Einerseits haben wir von der Kommission zunehmend erkannt, wie wichtig es ist, auch die kleinsten Einheiten eines politischen Gemeinwesens stärker in das gesamteuropäische Projekt mit einzubinden. Die Adressaten der Strukturpolitik sind ja die Kommunen, letztlich kommt das konkrete Geld meist direkt den Kommunen zugute. Wir haben zudem jetzt eine eigene urbane Agenda für die größeren Kommunen formuliert. Der Ausschuss der Regionen, in dem ja auch kommunale Vertreter sitzen, ist durch den Lissabon-Vertrag noch einmal zusätzlich gestärkt worden. Andererseits glaube ich aber auch, dass parallel dazu in den vergangenen Jahren von vielen Akteuren der kommunalen Ebene Europa „entdeckt“ wurde. Ich würde diesen Prozess also als ein gegenseitiges Aufeinanderzugehen beschreiben.*

Was tun Sie als Vertretung ganz konkret in diesem Zusammenhang?

**Kühnel:** *Wir als Vertretung hier in Deutschland zeichnen für die Etablierung von Netzwerkstrukturen im Rahmen der „EuropaDirect“-Zentren verantwortlich, von denen es über 50 gibt, die für uns ein wesentliches Bindeglied zur kommunalen Ebene darstellen. Zudem betreiben wir allgemeine Informations- und Kommunikationspolitik. Es gibt eine Website mit einem eigenen Kommunalportal, wo sich jeder Bürger informieren kann.*

Wie erklären Sie sich im Lichte dessen, was alles getan wird, die Kritik, die von kommunalen Vertretern an der europäischen Ebene geübt wird, dass man die Kommunen noch immer zu wenig im Blick habe? Sehen auch Sie ggf. Verbesserungsbedarf?

**Kühnel:** *Es besteht natürlich weiterhin Verbesserungsbedarf. Die politische Distanz zwischen der kommunalen und der europäischen Ebene ist nicht so leicht zu überwinden. Wenn die Mittel für die Strukturpolitik neu verhandelt werden, verhandeln wir als Kommission mit den Mitgliedstaaten und nicht mit den Kommunen. Es ist dann die Aufgabe der nationalen Regierungen, die regionalen und lokalen Strukturen entsprechend einzubinden. Diese Arbeit können wir als Kommission der nationalstaatlichen Ebene nicht abnehmen. Dies führt aus Sicht der Kommunen zur Wahrnehmung einer gewissen Distanz zu Europa.*

Wo setzt die neue Kommission in diesem Bereich an?

**Kühnel:** *Für die neue Kommission ist es ein wichtiges Anliegen, dass wir für alle Gesetzes- und Politikvorschläge eine so genannte „territoriale Folgenabschätzung“ vornehmen. Wir stellen uns die Frage, was die Auswirkungen einer neuen Richtlinie oder einer neuen Verordnung für regionale und lokale Körperschaften sind. Umgekehrt steht den Akteuren auf allen politischen Ebenen der Weg offen, in Konsultationsverfahren ihre jeweiligen Interessen zu artikulieren. Wir nehmen hierbei Anliegen, die über den Ausschuss der Regionen oder direkt von einer Kommune kommen, genauso ernst wie diejenigen, die von der Landesebene oder der nationalstaatlichen Ebene kommen. Aber hier sind natürlich auch die Kommunen gefordert, die zur Verfügung stehenden Verfahren aktiv zu nutzen.*



Können Sie die Kritik an der Überbürokratisierung und an der Unverständlichkeit der Antragsverfahren, die insbesondere von Verantwortlichen kleinerer Kommunen geäußert wird, nachvollziehen?

**Kühnel:** Ich bin immer wieder mit diesen Sorgen und Problemen konfrontiert gewesen. Der bürokratische Aufwand ist gerade für kleinere Kommunen ein größeres Problem als für größere Städte, weil einfach dort ganz andere Kapazitäten vorhanden sind. Geduld, Beharrlichkeit und die Fähigkeit, sich von Rückschlägen nicht aus dem Tritt bringen zu lassen, sind gefragt, um bei der Einwerbung europäischer Gelder Erfolg zu haben. Auf der anderen Seite gibt es natürlich die Rechnungsprüfer und den europäischen Rechnungshof, die sehr sorgsam darauf achten, dass das Geld des europäischen Steuerzahlers auch korrekt ausgegeben wird. Und dies ist ohne einen gewissen bürokratischen Aufwand nun einmal leider nicht sicherzustellen. Nicht von ungefähr haben wir auch immer wieder Debatten über fehlerhaft ausgegebenes Geld. Sie können sicher sein, dass ein wenig sinnvolles Projekt, für das Geld aus Europa ausgegeben wurde, es sofort in die Schlagzeilen der Medien schafft, während die anderen zigtausend gut laufenden Projekte kaum Beachtung finden.

Welche Vorschläge haben Sie für kommunale Vertreter, um mit der Bürokratieproblematik umzugehen?

**Kühnel:** Gerade die kleineren Kommunen könnten beispielsweise stärker miteinander kooperieren, etwa indem sie einen Experten für die Kohäsionspolitik gemeinsam einstellen und sich die Kosten für diesen teilen. Man könnte sich in Gemeindeverbänden zusammenschließen, in denen sich verschiedene Einheiten auf verschiedene Themen spezialisieren, die ihre Expertise wiederum auch anderen zur Verfügung stellen. So könnte man mit knappen Ressourcen versuchen, das Bestmögliche für alle herauszuholen. Im Übrigen versuchen wir als Kommission schon lange, diesem Problem durch vereinfachte Formulare

und die Herausgabe von Leitfäden für die Förderanträge zu begegnen. Wir haben auch eine Gratis-Telefonnummer. Aber letzten Endes können wir das konkrete Ausfüllen der Anträge den Kommunen nicht abnehmen.

Warum ist die Kohäsionspolitik, für die ja enorme Summen ausgegeben werden, so wenig beim Bürger bekannt?

**Kühnel:** In jedem Land werden die Kommunikationsmaßnahmen unterschiedlich durchgeführt. Ich denke, dass in Deutschland hier noch Nachholbedarf besteht. Es gibt nach wie vor eine Mentalität bei vielen Kommunalpolitikern, sich selbst als Urheber eines erfolgreichen Projekts darzustellen und weniger auf die europäische Ebene zu verweisen. Wir müssen sehr stark an der Einstellung und der Motivation arbeiten, um hier zu besseren Bekanntheitswerten zu kommen. Dies ist ein Dauerauftrag für alle Ebenen.

Was antworten Sie einem Bürgermeister, der Sie fragt: Was bringt meiner Stadt „Europa“?

**Kühnel:** Europa bietet Ihnen und Ihrer Stadt den Rahmen politischer Stabilität und den Rahmen eines Friedensprojekts, der es jeder Stadt in Europa überhaupt erst ermöglicht, sich frei zu entfalten und zu entwickeln. „Europa“ bietet der Wirtschaft Ihrer Stadt den Rahmen, Arbeitsplätze zu schaffen und Wertschöpfung zu erzielen. Und es bietet vor allem der Jugend in ihrer Stadt eine Zukunftsperspektive.



# Die aktuelle Kohäsionspolitik

## DIE FÖRDERPERIODE 2007 BIS 2013

Im Zuge der Verhandlungen um den EU-Haushalt in den Jahren 2007 bis 2013 geriet die Regional- und Strukturpolitik erneut auf den Prüfstand, da erstmals die zehn neuen Mitgliedstaaten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern mit ihren insgesamt 75 Millionen Einwohnern in die Verhandlungen einbezogen wurden.<sup>1</sup> Die EU stand mit diesem „Big Bang“ der fünften und in ihrer Geschichte größten Erweiterung vor gravierenden Herausforderungen und „einer Fülle ungelöster Probleme“, wie Werner Weidenfeld seinerzeit betonte: „Ökonomische Rückständigkeit, eine veraltete unterentwickelte Infrastruktur, gravierende ökologische Schäden sowie zivilgesellschaftliche Defizite, d. h. mangelndes Vertrauen in den Staat, in die Institutionen und das Rechtssystem. Die Vergrößerung des Wirtschaftsgefälles und die Divergenz der Interessenlagen führen insgesamt zu einem heterogenen und politischeren Europa. Die Vorboten der damit verbundenen konfliktträchtigen Folgen lassen sich seit geraumer Zeit beobachten: Etwa haben sich die Verteilungskämpfe um die Strukturfonds und das Agrarbudget der EU verschärft“ – so die Wahrnehmung des Jahres 2004.<sup>2</sup> Tatsächlich herrschte im Europa der „15“ vor dem Beitritt der vergleichsweise armen Beitrittsländer eine große Verunsicherung vor, wie sich Wirtschaft und Arbeitsmärkte durch die Erweiterung entwickeln würden – eine Verunsicherung, die sich in den Folgejahren allerdings im Lichte der sozio-ökonomischen Rahmendaten als weitgehend unbegründet erweisen sollte. In den Folgejahren des Beitritts wuchs die Wirtschaftsleistung über 20 Prozent, während sie in den „alten“ EU-Mitgliedsstaaten im Vergleichszeitraum um rund 8 Prozent zulegte. Soziale Verwerfungen infolge der Transition von plan- zu marktwirtschaftlichen Strukturen konnten in den neuen Mitgliedsstaaten nicht zuletzt durch eine modifizierte Kohäsionspolitik der Förderperiode 2007 bis 2013 vermieden werden. Neben den Nettozahlern wie Deutschland, den Niederlanden oder Österreich, den Kohäsionsländern wie Griechenland, Portugal oder Spanien sowie einer dritten Gruppe weiterer Empfänger, zu denen u. a. Frankreich zählte, bildeten nun die Neumitglieder eine vierte Interessengruppe. Die Zielvorgaben wurden erneut leicht überarbeitet und wie folgt definiert:

- **Konvergenz (Ziel 1):** Im Rahmen des Konvergenzkriteriums geht es um die ökonomische Dynamisierung schwächer entwickelter Regionen. Als „Konvergenzgebiete“ sind solche Regionen in Europa definiert, deren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt weniger als 75 Prozent des Durchschnitts der EU-25 ausmacht.
- **Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (Ziel 2):** Hier werden diejenigen Regionen in Europa adressiert, die nicht mehr unter das Konvergenzkriterium fallen, aber deren regionale Wettbewerbsfähigkeit dennoch ausgebaut werden soll.
- **Europäische territoriale Zusammenarbeit (Ziel 3):** Mit diesem Ziel werden insbesondere Initiativen und Projekte adressiert, die Kooperationen zwischen verschiedenen Regionen mit ähnlichen Voraussetzungen, d. h. etwa ländliche, urbane oder Küstenregionen, vorsehen.<sup>3</sup>

Insgesamt standen für die Kohäsionspolitik in dieser Förderperiode rund 348 Mrd. Euro für alle Mitgliedstaaten zur Verfügung, was eine Erhöhung um rund 30 Prozent im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode bedeutete und einem Anteil von 36 Prozent des gesamten EU-Haushalts entsprach.<sup>4</sup> Auf die Bundesrepublik entfielen dabei 26,4 Mrd. Euro, was einem Anteil von 7,6 Prozent an den Ausschüttungen für alle Länder entsprach.<sup>5</sup>

Mit diesen Mitteln, die vor allem in die ostdeutschen Länder flossen<sup>6</sup>, konnten laut EU-Kommission immerhin „88.000 Arbeitsplätze geschaffen, 6.500 Start-ups und Unternehmensgründungen gefördert und 5.900 Projekte im Bereich erneuerbare Energien unterstützt“<sup>7</sup> werden. Darüber hinaus stellte der Europäische Sozialfonds finanzielle Mittel für ein breites Spektrum an Maßnahmen zur Verfügung, worunter insbesondere Projekte zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit sowie zur Qualifizierung sowohl von jungen Arbeitslosen als auch von Langzeitarbeitslosen fallen, mit denen Armut und Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern bekämpft wurden. Nach offiziellen Angaben der EU-Kommission haben in der zurückliegenden Förderperiode allein in Deutschland insgesamt über 4,3 Millionen Personen an mit ESF-Mitteln geförderten Maßnahmen teilgenommen.<sup>8</sup> Die im Verlauf der Studie untersuchten Projekte in den ausgewählten Kommunen gehören sämtlich dieser Förderperiode an.

Die zunächst imposant klingenden Zahlen sind seitens der Kommission jedoch ein Stück weit zu relativieren. Denn Wissenschaftler des „Mannheimer Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung“ fanden in einer Untersuchung von 3.600 mit den Mitteln der EU-Strukturpolitik geförderten Projekten heraus, dass gerade einmal bei 37 Prozent aller untersuchten Projekte Wachstumseffekte nachgewiesen werden konnten.<sup>9</sup> Sicher kann der Erfolg solcher Maßnahmen nicht allein rein quantitativ unter monetären Aspekten gemessen werden. Auch qualitative Faktoren wie die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund oder arbeitsmarktpolitische Weiterqualifizierung stellen Indikatoren für eine gelungene Strukturpolitik dar, lassen sich aber nur sehr bedingt mit volkswirtschaftlichen Parametern einfangen. Dennoch stellt die von den Mannheimer Forschern errechnete Quote eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für die zukünftige Gestaltung der Kohäsionspolitik dar.

#### **DIE FÖRDERPERIODE 2014 BIS 2020**

Parallel zur vorangeschrittenen Erweiterung der EU auf mittlerweile 28 Mitgliedsstaaten hat sich die Schere der wirtschaftlichen, sozialen und strukturellen Unterschiede weiter geöffnet. Die Ausgaben für die EU-Strukturpolitik belaufen sich mittlerweile auf 32,5 Prozent im gesamten Finanzrahmen der EU. In der aktuellen Periode 2014 bis 2020 werden insgesamt mehr als 351 Mrd. Euro für Projekte und Investitionen in Regionen und Städten bereitgestellt.<sup>10</sup> Sie stellen das zentrale Instrument zum Erreichen der Europa-2020-Ziele dar, die die Schaffung von Wachstum und Arbeitsplätzen, die Eindämmung des Klimawandels sowie den Rückgang von Armut und sozialer Exklusion ins Zentrum der politischen Anstrengungen stellen.<sup>11</sup>

Aus den Erfahrungen der vergangenen Förderperiode wurde die Förderpolitik in einigen wesentlichen Eckpunkten reformiert, von denen man sich eine größere Wirkung der Investitionen verspricht. Die wichtigsten Neuerungen der aktuellen Kohäsionspolitik betreffen etwa den gezielten Einsatz von Ressourcen in strategischen Wachstumssektoren. Strukturell werden die Regionen entsprechend ihres Förderungsbedarfs nun nach folgenden Kriterien in drei Kategorien eingeteilt:

- **weniger entwickelte Regionen (BIP kleiner als 75 Prozent des EU-27-Durchschnitts):** In diesen Gebieten leben etwa 27 Prozent der EU-Bevölkerung, für die mit 182 Milliarden Euro der Löwenanteil ausgegeben werden soll.
- **Übergangsregionen (BIP zwischen 75 Prozent und 90 Prozent des EU-27-Durchschnitts):** In den Übergangsregionen sind ca. 12 Prozent der EU-Bevölkerung beheimatet. Auf sie entfallen 35 Milliarden Euro des Finanzvolumens.
- **stärker entwickelte Regionen (BIP größer als 90 Prozent des EU-27-Durchschnitts):** Hier leben 61 Prozent der EU-Bevölkerung, für die insgesamt 54 Milliarden Euro veranschlagt werden.<sup>12</sup>

Als Schlüsselprioritäten im Rahmen des EFRE wurden dabei die Bereiche Forschung und Innovation, digitale Agenda, die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie die CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft definiert.<sup>13</sup> Neben diesen vier Aspekten, die so genannte „Investitionen in Wachstum“ umschreiben, werden auch vier Aspekte der „Investitionen in Menschen“ genannt: Beschäftigung und Mobilität, Verbesserung der Bildung, soziale Integration und bessere öffentliche Verwaltung.<sup>14</sup>

Analog zum EFRE gelten als Schwerpunkte des ESF Projekte „in Form von Schulungen und lebenslangem Lernen, Bildung und sozialer Inklusion“. <sup>15</sup> Mindestens 20 Prozent der ESF-Mittel in jedem Mitgliedstaat müssen obligatorisch für die Förderung von Projekten mit diesem Schwerpunkt ausgegeben werden. Die Ergebnisorientierung soll noch stärker in den Mittelpunkt der Förderung rücken, weshalb auch eine neue leistungsgebundene Reserve eingerichtet wurde. Die Mitgliedstaaten werden ermuntert, die Fördermaßnahmen wirtschaftspolitisch stärker zu steuern als dies bisher der Fall war.<sup>16</sup> Ferner gehört eine Stärkung der städtepolitischen Dimension für die Förderperiode 2014-2020 zu den Kernpunkten der Reform,<sup>17</sup> was als klares Signal für die oben erläuterte wichtige Rolle der Kommunen bei der Kohäsionspolitik zu deuten ist.

Die Bundesrepublik wird von dem 325 Mrd. Euro schweren Paket der Jahre 2014 bis 2020 etwa 19,2 Mrd. Euro erhalten. Nach den 26,4 Mrd. Euro, die die Bundesrepublik in der vorangegangenen Förderperiode erhalten hat, sind dies nun 7,2 Mrd. Euro weniger.

Die geringere Gesamtsumme erklärt sich aus der neuen Berechnungsgrundlage. Der Durchschnittswert des BIP für die EU ist durch die Aufnahme der letzten Neumitglieder niedriger geworden, sodass Deutschland als einem der reichsten EU-Länder proportional weniger Mittel zur Verfügung stehen.

Welche Auswirkungen der Austritt Großbritanniens in der laufenden Förderperiode haben wird, ist im Kontext der schwierigen Brexit-Verhandlungen noch nicht abzusehen. Klar ist schon jetzt, dass durch das Ausscheiden des zweitgrößten Nettozahlers der EU höhere Belastungen auf Deutschland zukommen werden.<sup>18</sup>

Die Mittel aus den Struktur- und Investitionsfonds werden in der aktuellen Förderperiode konkret durch 15 Programme im Rahmen des EFRE, 15 Programme im Rahmen des ESF, ein nationales Programm des Europäischen Sozialfonds, ein Multi-Fonds-Programm von EFRE und ESF in Niedersachsen, 14 Entwicklungsprogrammen für den Ländlichen Raum sowie durch ein nationales Programm für den Europäischen Meeres- und Fischereifonds umgesetzt.<sup>19</sup> Die organisatorische Umsetzung dieser Programme mitsamt ihrer vier wesentlichen Förderprioritäten liegt in den Händen der Bundesländer:

- regionale Disparitäten in der Wettbewerbsfähigkeit reduzieren
- Forschung und Innovation fördern
- Unterstützung in der Energiewende und verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien
- Arbeitsmarktpotentiale nutzen, soziale Inklusion stärken und Bildungserfolge steigern.

Ebenfalls in den Händen der Bundesländer, aber auch in jenen des Bundes bzw. der partizipierenden Kommunen, liegen die Aufgabe und die Herausforderung des „Story Tellings“: die Kommunikation der Kohäsionspolitik.

1 | Vgl. Hartmut Berg/Björn Gehrman: *EU-Regionalpolitik und Osterweiterung. Hoher Reformbedarf, geringe Reformchancen*, in: *List. Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 3 (2004), S. 318-338.

2 | Werner Weidenfeld: *Die Bilanz der Europäischen Union 2003/2004*, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004*, S. 13-26, S. 15.

3 | Vgl. zur Bewertung der Reformen die widerstreitenden Meinungen bei Heinz-Jürgen Axt: *Alter Wein in neuen Schläuchen. Warum die Kommission nicht vom Ziel des Regionalausgleichs in der Strukturpolitik abgeht*, in: Ines Hartwig/Wolfgang Petzold (Hrsg.): *Solidarität und Beitragsgerechtigkeit. Die Reform der EU-Strukturfonds und die Finanzielle Vorausschau, Baden-Baden 2005*, S. 11-38 sowie Ingeborg Tömmel: *Neuer Wein in alten Schläuchen? Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Reform der Strukturpolitik 2007-2013*, in: *ebd.*, S. 57-66.

4 | Vgl. Bundesministerium der Finanzen: *EU- Kohäsions- und Strukturpolitik*, in: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU\\_auf\\_einen\\_Blick/Politikbereiche\\_der\\_EU/EU\\_Strukturpolitik/2012-03-21-eu-kohaesions-und-strukturpolitik.html?view=renderPrint](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU_auf_einen_Blick/Politikbereiche_der_EU/EU_Strukturpolitik/2012-03-21-eu-kohaesions-und-strukturpolitik.html?view=renderPrint).

5 | Vgl. Bundesministerium der Finanzen: *EU-Strukturförderung 2007-2013. Mittelverteilung auf die Mitgliedstaaten*, in: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU\\_auf\\_einen\\_Blick/Politikbereiche\\_der\\_EU/EU\\_Strukturpolitik/eu-kohaesions-und-strukturpolitik-anlage-1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU_auf_einen_Blick/Politikbereiche_der_EU/EU_Strukturpolitik/eu-kohaesions-und-strukturpolitik-anlage-1.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

6 | Vgl. Bundesministerium der Finanzen: *EU-Strukturförderung 2007-2013. Innerdeutsche Mittelverteilung in den Zielen*, in: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU\\_auf\\_einen\\_Blick/Politikbereiche\\_der\\_EU/EU\\_Strukturpolitik/eu-kohaesions-und-strukturpolitik-anlage-2.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU_auf_einen_Blick/Politikbereiche_der_EU/EU_Strukturpolitik/eu-kohaesions-und-strukturpolitik-anlage-2.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

7 | Europäische Kommission: *Kohäsionspolitik in Deutschland*, in: [http://ec.europa.eu/deutschland/pdf/europawahl/faktencheck\\_kohaesionspolitik.pdf](http://ec.europa.eu/deutschland/pdf/europawahl/faktencheck_kohaesionspolitik.pdf).

8 | *Ebd.*

9 | Vgl. Axt: *Finanztransfers*, S. 143.

10 | Vgl. Bundesministerium der Finanzen: *Der Mehrjährige Finanzrahmen der EU 2014-2020*, in: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU\\_auf\\_einen\\_Blick/EU\\_Haushalt/2012-02-26-mehrjaehriger-finanzrahmen-der-eu-2014-2020.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU_auf_einen_Blick/EU_Haushalt/2012-02-26-mehrjaehriger-finanzrahmen-der-eu-2014-2020.html).

11 | Europäische Kommission: *Kohäsionspolitik 2014-2020*, in: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_de.cfm).

12 | Vgl. Europäische Kommission: *Eine reformierte Kohäsionspolitik für Europa. Die Hauptinvestitionsstrategie*, in: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/infographic/cohesion\\_policy\\_20142020\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/infographic/cohesion_policy_20142020_de.pdf).

13 | Vgl. Europäische Kommission: *Neuausrichtung der EU-Kohäsionspolitik. Die Reform in 10 Punkten*, *Memo/13/878, Brüssel 2013*, in: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1011\\_de.html](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1011_de.html).

14 | Vgl. Europäische Kommission: *Eine reformierte Kohäsionspolitik*.

15 | Europäische Kommission: *Neuausrichtung der EU-Kohäsionspolitik*.

16 | Vgl. Europäische Kommission: *Kohäsionspolitik 2014- 2020*.

17 | Vgl. Europäische Kommission: *Neuausrichtung der EU-Kohäsionspolitik*.

18 | O.A.: *Deutschland drohen höhere EU-Zahlungen*, in: <https://www.tagesschau.de/ausland/brexit-kosten-105.html>, zuletzt abgerufen am 4. Dezember 2017.

19 | Vgl. *Kohäsionspolitik in Deutschland*, in: [http://presseportal.eu-kommission.de/fileadmin/files\\_ebd/Pressekit/pdf-dossiers/Fakten\\_zur\\_Kohaesionspolitik\\_in\\_Deutschland.pdf](http://presseportal.eu-kommission.de/fileadmin/files_ebd/Pressekit/pdf-dossiers/Fakten_zur_Kohaesionspolitik_in_Deutschland.pdf), S. 2.



# Fallbeispiel:

## Die Stadt Essen und Europa

### RUHRMETROPOLE IM STRUKTURWANDEL

Die kreisfreie Großstadt Essen liegt im geographischen Zentrum des Ruhrgebiets im Regierungsbezirk Düsseldorf. Die Stadt selbst, mit einer Einwohnerzahl von knapp 576.000 Einwohnern<sup>1</sup> an neunter Stelle aller deutschen Kommunen, weist, exemplarisch für die Ruhrregion, mit 2.710 Einwohnern pro Quadratkilometer eine hohe Bevölkerungsdichte auf, die knapp zehn Mal so hoch ist wie der bundesdeutsche Schnitt. Essen ist Teil der Metropolregion Rhein-Ruhr, die mit einer Bevölkerungszahl von rund 10 Millionen Menschen den bevölkerungsreichsten Ballungsraum in Deutschland und den viertgrößten in der Europäischen Union bildet.

Die Geschichte der Stadt Essen ist auf das Engste verknüpft mit der Montanindustrie: Der Abbau und die anschließende industrielle Weiterverarbeitung des „schwarzen Goldes“ Kohle prägten die Stadtentwicklung spätestens seit der Gründung der Krupp'schen Gussstahlfabrik 1811, der Vorgängerin des späteren größten Stahlkonzerns Europas. Damit wurde die Grundlage zur Entwicklung der Stadt Essen gelegt, die von einem „kleinen unbedeutenden Landstädtchen mit geringer Einwohnerzahl“<sup>2</sup> zum Zentrum der wichtigsten deutschen Industrieregion wurde. Der Niedergang der über Jahrzehnte prosperierenden und das Stadtbild Essens prägenden Montanindustrie seit den 1950er Jahren wurde mit der Schließung der letzten sich in Betrieb befindlichen Zeche Zollverein im Dezember 1986 final besiegelt. Der „Gründungsmythos einer ganzen Region, der über Jahrzehnte hunderttausende Menschen aus ganz Europa anlockte [...], gehört mit dem geplanten Auslaufen der Steinkohle-Subventionen bald vollständig der Vergangenheit an.“<sup>3</sup>

Die Politik reagiert auf diese Entwicklungen mit Maßnahmen, die die eingetretene soziale Schieflage zumindest abzufedern versuchen – flankiert durch gleichzeitige Initiativen, modernere Industrie- und Dienstleistungszweige in Stadt und Region anzusiedeln. Zwar können dabei durchaus Erfolge konstatiert werden, dennoch bleibt auch nach knapp 50 Jahren zu konstatieren, dass Essen weiter stark durch den noch immer nicht abgeschlossenen Strukturwandel geprägt ist. Mit einer aktuellen Arbeitslosenquote von knapp 12,2 Prozent<sup>4</sup> liegt die Kommune weiter deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnitt, obwohl



Essen	
Bundesland:	Nordrhein-Westfalen
Einwohner:	576.000 (Stand: 31.12.2013)
Fläche:	210,34 km <sup>2</sup>
Oberbürgermeister:	Thomas Kufen

Quelle statistische Daten: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

das Bruttoinlandsprodukt dank der hier ansässigen Großunternehmen wie RWE, ThyssenKrupp und Evonik klar über dem bundesrepublikanischen Mittel liegt. Dennoch: Eine prekäre städtische Verschuldungslage und eine geringe Kaufkraft der durch Arbeiter geprägten Bevölkerung reduzieren die Handlungsspielräume der politischen Akteure merklich. Zu den wirtschaftlichen Herausforderungen kommt, auch als deren Konsequenz, das Problem der Abwanderung hinzu: Aktuelle Daten prognostizieren für die Stadt Essen einen Bevölkerungsrückgang bis zum Jahr 2020 von 10,8 Prozent, was zu einer Verschärfung der ohnehin schwachen Nachfragesituation führt, und was für die Kommune geradezu zwangsläufig weitere Einschränkungen für ihre Finanzausstattung bedeutet.<sup>5</sup> Die Stadt Essen versucht diesen schwierigen Rahmenbedingungen mit dem Strategieprozess Essen.2030<sup>6</sup> zu begegnen, der im Konzeptpapier an zahlreichen Stellen Bezug auf Essen als Stadt in Europa nimmt, nicht nur mit dem Verweis darauf, dass Essen, stellvertretend für das gesamte Ruhrgebiet, im Jahr 2010 Kulturhauptstadt Europas war. Im Vorwort des Konzeptpapiers, das im Stadtrat über die Parteigrenzen hinweg beschlossen wurde, schreibt der ehemalige Oberbürgermeister (2009 bis 2015) Reinhard Paß, dass die Stadt ihre „Potentiale künftig noch konsequenter [...] nutzen“ müsse.



## ESSEN IN EUROPA – EUROPA IN ESSEN

Dass die Potentiale und Herausforderungen Essens in vielen Bereichen mit den Zielen der Europäischen Förderpolitik kongruent sind, lässt sich an einer Vielzahl von EU-teilfinanzierten Projekten in der Stadt ablesen. So stellte die Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ) im zeitlichen Kontext der Europawahl 2014 pointiert fest, dass die Ruhrmetropole „auf vielfältige Weise von dem [profitiert], was in Brüssel angerichtet wird.“<sup>7</sup> Anhand von Zahlen lässt sich dies belegen: Nach eigenen Angaben fließen derzeit mehr als 10 Millionen Euro aus den Fördertöpfen der Europäischen Union in konkrete Projekte der Kommune, die ohne EU-Ko-Finanzierung sonst „nicht umsetzbar“<sup>8</sup> wären. Für die abgeschlossene Förderperiode 2007-2013 gibt die Stadtverwaltung die Gesamtzahl der geförderten Projekte in der Kommune mit 172 an, wobei der größte Anteil der erfolgreich eingeworbenen Gelder aus dem ESF in Projekte des Themenfelds „Ausbildung und Beschäftigung“ fließen.<sup>9</sup>

## ESSEN: EIN MUSTERBEISPIEL KOMMUNALER EUROPAARBEIT

In vielerlei Hinsicht kann die Stadt Essen, die den europäischen Integrationsprozess selbstbewusst als „Herausforderung und Chance“ sieht, als Musterbeispiel für eine Kommune gesehen werden, die ihre Europaarbeit professionell und effektiv aufgestellt hat. Die zahlreichen Mitgliedschaften der Stadt, beispielsweise bei EUROCITIES, im Netzwerk europäischer Großstädte über 250.000 Einwohner oder im Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), verweisen zudem auf eine interkommunale nationale wie internationale Vernetzung in europäischen Angelegenheiten.<sup>10</sup> Auf Landesebene betreibt Essen im Europa-Dialog der Staatskanzlei NRW, in den Arbeitskreisen des Wirtschaftsministeriums zur Verwaltungsvereinfachung des EFRE sowie der Kommunen zur Verwaltungsvereinfachung des EFRE wie auch in der EU-Werkstatt der NRW-Kommunen Interessenvertretung, um der kommunalen Perspektive auf den übergeordneten Ebenen Gehör zu verschaffen.

## DAS EUROPABÜRO: KOORDINIERUNG, KOMMUNIKATION, VERNETZUNG

Maßgeblich koordiniert und umgesetzt wird die gesamte kommunale Europaarbeit von dem 2008 gegründeten Europabüro der Stadt Essen unter der Leitung der Europabeauftragten. Hauptaufgabe dieser mit drei Stellen besetzten Verwaltungseinheit ist es, sämtliche verwaltungsinterne Mitarbeiter sowie externe städtische Akteure, die direkt oder indirekt mit „Europa“ beschäftigt sind, zu vernetzen, und durch eine Koordinierung Synergieeffekte zu generieren. Ausdruck dieser zentralisierten Verwaltungsstelle für europäische Angelegenheiten ist die Leitung und Geschäftsführung der 2009 gegründeten Europarunde der Stadt Essen, einem institutionsübergreifenden, regelmäßig tagenden Gremium, dem Vertreter der meisten Geschäftsbereiche der Verwaltung angehören sowie externe Vertreter, zum Beispiel der Universität Duisburg-Essen, der Regionalagentur oder der Wirtschaftsförderungsgesellschaft. Ziel der Europarunde ist es, die Europaarbeit in Essen gemeinsam und abgestimmt zu steuern, die Öffentlichkeitswirkung zu europäischen Themen zu forcieren und relevante Themen lokal und regional top-down zu streuen. Darüber hinaus übernimmt das Europabüro die Öffentlichkeitsarbeit zu Themen der Europäischen Union allgemein wie auch zu den Förderprojekten in der Stadt konkret. Quantitativ wie qualitativ setzt die Stadt Essen bei der Kommunikation Maßstäbe: So wurde beispielsweise im Jahr 2013 anlässlich der Europawoche eine öffentliche Ausstellung mit dem Titel „Essen kann Europa“ initiiert und ein zwölfminütiges Video mit dem programmatischen Titel „Europa in Essen – näher als man denkt“ erstellt. Ausstellung wie Film verbildlichen exemplarisch EU-geförderte Projekte in der Stadt. Stets aktuell gehalten ist überdies die Internetseite mit dem Titel „Europa in Essen“, auf der Bürgerinnen und Bürger weitergehende Informationen zum Themenkomplex sowie Termine für thematisch einschlägige Veranstaltungen finden. Eine Evaluation der Kommunikationsmaßnahmen erfolgt über das Essener Europe Direct-Informationszentrum, in dessen Jahresbericht alle Aktivitäten und auch die erfolgten Evaluationen dokumentiert werden.

## EU-FÖRDERUNG PRAKTISCH: LEITFADEN, FÖRDERBAUKASTEN, SEMINARE

Die Informationen und Angebote der Europäischen Union zu ihren Fonds und Programmen sind mannigfaltig, dennoch hat jede Kommune ihre spezifischen strukturellen Eigenschaften und Bedarfe. So unterschiedlich die jeweiligen Rahmbedingungen sind, so unterschiedlich sind auch die Fördermöglichkeiten für die einzelnen Kommunen. Entscheidend ist es zu wissen, was für Fördermöglichkeiten es gibt und wie ein Förderantrag effizient durch wen gestellt werden kann. Dies veranlasste die Stadt Essen, für die nunmehr abgelaufene Förderperiode 2007 bis 2013 erstmals den so genannten EU-Förderleitfaden für den Konzern Stadt Essen herauszugeben, der auf knapp 120 Seiten zum einen grundlegende Fakten zur Europäischen Union erläutert und zum anderen eine verständlich aufbereitete Übersicht der für Essen relevanten Fonds und Aktionsprogramme bietet. Erklärtes Ziel der Publikation war es, einen Durchblick durch die „nebelige EU-Förderlandschaft“<sup>11</sup> zu ermöglichen.

Die spezielle Filterung des breiten Angebotes für die eigene Kommune erfolgt auch durch den eigens für Essen entwickelten Förderbaukasten, der auf der Erkenntnis beruht, dass ungefähr ein Drittel aller Angaben, die eine Stadt bei Beantragung von Fördermitteln einzureichen hat, deckungsgleich sind. Der stets aktualisierte und verwaltungsintern zugängliche Bausteinkasten vermindert folglich den bürokratischen Aufwand nach einer erstmaligen Erstellung durch das Prinzip „copy and paste“ deutlich.

„Erfahrungen und Wissen aus der Alltagspraxis weitergeben“ – so könnte das Motto der seit 2010 vom Europabüro gemeinsam mit dem Essener Studieninstitut angebotenen, aufeinander aufbauenden EU-Seminare lauten, die sich an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Kommunalverwaltungen, potentielle Projektträger (beispielsweise von Jugend- und Kulturinstitutionen) sowie an interessierte Bürgerinnen und Bürger richten. Ziel der ganztägigen Veranstaltungen mit Titeln wie „Fit für Europa“, „Blick in die Fördertöpfe“ oder „Beantragung und Verwendung von Fördermitteln aus Strukturfonds“ ist es, das „unerlässliche Wissen“<sup>12</sup> über die Europäische Union, ihre Funktionsweise und ihre rechtlichen Vorgaben zu steigern, um die Interessierten so in die Lage zu versetzen, sich erfolgreich um EU-Förderungen zu bemühen. Bemerkenswert ist, dass die Seminare, finanziert von den Teilnehmenden über einen Unkostenbeitrag, von der Stadt Essen quasi als ein Ehrenamt veranstaltet werden: So hat das Land Nordrhein-Westfalen das Angebot zwar zertifiziert und

unterstützt die Stadt Essen in der Bewerbung des Angebotes über die Seiten der Staatskanzlei, eine Förderung dieses sinnvollen Angebots, das eine eklatante Lücke schließt, durch EU, Bund oder Land findet jedoch nicht statt.

1 | Vgl. Amt für Statistik, Stadtforschung und Wahlen der Stadt Essen (Hrsg.): Auswertungen der Einwohnerdatei, in: [http://www.essen.de/rathaus/statistik/Statistik\\_Bevölkerung.de.html](http://www.essen.de/rathaus/statistik/Statistik_Bevölkerung.de.html).

2 | Daniel Rieser: Essen: Metropole des Ruhrgebiets oder Krisenregion?, in: *Jugend und Wohnen. Wohnsituation und Lebenslage junger Erwachsener in der Stadt*, Wiesbaden 1997, S. 31-69, S. 31.

3 | Gregor Betz: Das Ruhrgebiet – europäische Stadt im Werden? Strukturwandel und Governance durch die Kulturhauptstadt Europas RUHR.2010, in: Oliver Frey/Florian Koch (Hrsg.): *Die Zukunft der europäischen Stadt. Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel*, Wiesbaden 2011, S. 324-342, S. 324.

4 | Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Bericht für die Stadt Essen (Oktober 2014), in: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/BA-Gebietsstruktur/Nordrhein-Westfalen/Essen-Nav.html>

5 | Vgl. hierzu u. a. Christoph M. Schmidt/Uwe Neumann: Strukturwandel und ökonomische Entwicklungsperspektiven des Ruhrgebiets – Ursachen und Folgen des demographischen Wandels, in: [http://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/Forum\\_Wohnen\\_und\\_Stadtentwicklung/PDF\\_Dokumente/2004/200403\\_661.pdf](http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/Forum_Wohnen_und_Stadtentwicklung/PDF_Dokumente/2004/200403_661.pdf).

6 | Stadt Essen (Hrsg.): *Strategieprozess Essen.2030. Ausarbeitung zum Projektstatus*, Essen 2013.

7 | Gerd Niewerth: Von A bis Z – so viel Europa steckt in Essen, in: *Westdeutsche Allgemeine Zeitung* v. 7. Mai 2014, S. 7.

8 | Stadt Essen: EU-Projekte in Essen, in: [http://www.essen.de/rathaus/europa/eu\\_projekte/eu\\_projekte\\_1.de.html](http://www.essen.de/rathaus/europa/eu_projekte/eu_projekte_1.de.html).

9 | Vgl. Stadt Essen: Übersicht über die Essener Projekte mit EU-Förderung für die Förderperiode 2007 – 2013, in: [https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/0116/dokumente\\_europa/projekte\\_1/GesamtlisteEU-Projekte.pdf](https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/0116/dokumente_europa/projekte_1/GesamtlisteEU-Projekte.pdf).

10 | Eine Auflistung weiterer Mitgliedschaften Essens in kommunalen Netzwerken findet sich in: [http://www.essen.de/rathaus/europa/netzwerke/europaeische\\_netzwerkarbeit\\_.de.html](http://www.essen.de/rathaus/europa/netzwerke/europaeische_netzwerkarbeit_.de.html).

11 | Stadt Essen: EU-Förderleitfaden, in: [https://www.essen.de/rathaus/europa/bildungsstandort/eu\\_foerderleitfaden.de.html](https://www.essen.de/rathaus/europa/bildungsstandort/eu_foerderleitfaden.de.html).

12 | Stadt Essen (Hrsg.): *EU-Seminare*, in: [http://www.essen.de/rathaus/europa/bildungsstandort/eu\\_seminare.de.html](http://www.essen.de/rathaus/europa/bildungsstandort/eu_seminare.de.html).

## Im Gespräch:

# Unwissenheit, Schulabschlussförderungen und „EU-Junkies“

**Petra Thetard**

*Europabeauftragte der Stadt Essen*

Frau Thetard, Sie sind seit 2009 Europabeauftragte der Stadt Essen. Seit 2010 bieten das von ihnen geleitete Europabüro die so genannten EU-Seminare an. Was waren damals die Motive für dieses Angebot?

**Thetard:** *Als ich Europabeauftragte wurde, habe ich für mich selbst Seminare gesucht, die einen Einblick für Kommunen in die EU-Förderpolitik bieten. Das Problem war aber, dass die Seminare, die es gab, allesamt eine internationale oder nationale Perspektive hatten, aber kaum oder gar keine Bezüge zur kommunalen Ebene. Insofern hatten sie für mich als kommunale Vertreterin keinen direkten Nutzen. Und im Grunde habe ich dann mit den EU-Seminaren hier in Essen das aufgebaut, was ich damals gerne gehabt hätte. Meine Idee war, dass ich eine Seminarreihe initiiere, die ausschließlich Informationen vermittelt, die für Städte und Gemeinden auch wirklich relevant sind.*

*Ich bin davon überzeugt: Es geht heute vielen noch so wie mir damals. Man kann als Kommune bei der EU-Förderung wirklich viel falsch machen, und wenn man nicht „fit“ ist, dann verschwendet man zwangsläufig viel Arbeitszeit und Geld, und der Aufwand wird viel größer als notwendig. Folglich braucht man Kenntnisse, die wir aus unserer praktischen Erfahrung heraus in diesen Seminaren vermitteln.*

Wie ist die Resonanz, vor allem von kommunaler Seite, auf das Seminarangebot?

**Thetard:** *Leider gibt es bei uns immer die Unsicherheit, ob sich genügend Teilnehmer für ein Seminar anmelden. Das hat weniger mit dem offensichtlichen Interesse der Zielgruppen zu tun, sondern damit, dass ganztägige Fortbildungen bei Vorgesetzten generell kritisch gesehen werden. Hinzu kommt, dass „Europa“ in immer noch zu vielen Fällen bei den Verantwortlichen in den Kommunen nicht angekommen ist – meist, weil in einem konkreten Fall einmal schlechte Erfahrungen gemacht wurden. Daraus folgt ein Teufelskreis: Die Mitarbeiter dürfen nicht zu den Fortbildungen und dann ärgert man sich später,*

*dass die Verfahren bei EU-Projekten angeblich so kompliziert sind. Das gilt es zu durchbrechen.*

Nach Ihren Erfahrungen in den Seminaren: Wie groß oder klein ist das Vorwissen der Teilnehmer aus den Städten und Gemeinden?

**Thetard:** *Der Wissensstand ist ganz unterschiedlich. Meine Beobachtung ist aber, dass ganz viele Spezialisten kommen, die ein Förderprogramm bis ins Detail kennen, und diese Kenntnisse dann auf alle anderen Fördertöpfe übertragen wollen. Das geht aber nicht. Es macht unbedingt Sinn, den Blick zu weiten und einmal alle Förderprogramme zu betrachten.*

Schließen Sie mit diesen EU-Seminaren nicht eine Lücke, die eigentlich die EU, der Bund oder das Land schließen sollten? Überspitzt gefragt: Engagieren Sie sich, weil andere Verantwortliche die Kommunen mit dem „Förderdschunel“ im Stich lassen?

**Thetard:** *Ich fühle mich nicht im Stich gelassen, ich sehe aber, dass die Kooperation zwischen den verschiedenen Ebenen: EU, Bund, Land und Kommunen unbedingt weiter ausgebaut werden muss. Die EU zum Beispiel macht ja vieles – es gibt unzählige Informationen. Das ist aber gleichzeitig auch das Problem. Es ist notwendig, dass all die Informationen gefiltert und für die jeweilige Zielgruppe, also die Antragsberechtigten, speziell heruntergebrochen und aufbereitet werden.*

Auf Essen übertragen bedeutet das: Welche konkreten Möglichkeiten von den verschiedenen Förderangeboten seitens der EU zu profitieren hat eine Großstadt im Ruhrgebiet? Läge Essen 40 Kilometer weiter südlich, und damit in einer anderen Region, würden sich diese Möglichkeiten fundamental ändern.

Fühlen Sie sich als Kommune eigentlich von der Europäischen Union ernst genommen?

**Thetard:** *Früher war die EU „kommunalblind“, denn sie hat nur bis zur Ebene der Bundesländer gedacht und geguckt. Das hat sich deutlich geändert, auch*





Das Team des Essener Europabüros. Rechts im Bild: Petra Thetard

und gerade weil die Kommunen die Ebene sind, wo die Projekte bürgernah durchgeführt werden.

Das bedeutet aber auch: Wir Kommunen müssen dieser Bedeutung gerecht werden. Wir müssen uns „fit“ machen, um unsere Interessen durchzusetzen. Das tun wir bislang noch nicht in ausreichendem Maße. Die Kommunen müssten viel mehr Lobbyarbeit beim Thema Europa machen, aber es fehlt oft schlicht an der dafür notwendigen Zeit bei den zuständigen Mitarbeitern. „Europa“ wird viel zu oft noch „nebenbei“ gemacht.

Mit Stand November 2012 wurden in Ihrer Stadt insgesamt 172 Projekte, zumindest anteilig, von der EU finanziert. Können Sie das Abstrakte etwas konkreter machen?

**Thetard:** Ich gebe Ihnen vier Beispiele. Da sind einmal unsere Schulabschlusskurse für Menschen, die einen Bruch in ihrer Bildungsbiografie haben. Über 300 Menschen erhalten jährlich einen Schulabschluss, der sie fit für den Arbeitsmarkt macht – alles finanziert aus dem ESF. Zweites Beispiel: In das Welterbe Zollverein sind rund 65 Mio. Euro von der EU geflossen, sodass dort heute eine ehemalige Kokerei im Winter als Schlittschuhbahn und im Sommer als Swimmingpool genutzt wird. Drittens: Die ehemalige Rheinische Bahnstrecke: Wo früher Kohle transportiert wurde, teilen sich jetzt Fahrradfahrer und Spaziergänger eine Trasse. Zuletzt noch das Schulobstprogramm der EU: Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufe 1 bis 4 an 12 Essener Schulen bekommen, finanziert von der EU, mehrmals pro Woche eine kostenlose Portion Obst und Gemüse.

Wären diese Projekte ohne EU-Gelder möglich gewesen?

**Thetard:** Die Förderquoten bei den genannten Beispielen liegen zwischen 50 und 100 Prozent. Ohne EU-Förderung wären diese Projekte nicht möglich gewesen. Das ist vielen Bürgerinnen und Bürger allerdings nicht klar.

Die Bürgerinnen und Bürger in Essen wissen also nicht, dass viele Projekte nur durch EU-Förderung möglich sind?

**Thetard:** Die Bekanntheit ist viel zu gering. Oft sieht man es nur an dem EU-Logo auf den Bauschildern. Bei gelungenen Projekten wird meist von den anderen Geldgebern, Bund oder Land, nicht einmal richtig kommuniziert, dass EU-Gelder das Projekt möglich gemacht haben. Nur der eigene Anteil wird hervorgehoben. Das Negative wird hingegen schnell und gerne auf „Brüssel“ geschoben. Wir als Europabüro versuchen das in Essen zu ändern – durch vielfältige Informationen, Ausstellungen und Veranstaltungen. Aber natürlich haben auch wir da begrenzte Möglichkeiten.

Die Öffentlichkeitsarbeit des Essener Europabüros ist tatsächlich sehr breit aufgestellt und liegt weit über dem Durchschnitt. Essen ist auch eine der wenigen Kommunen, die ihre Kommunikation evaluiert. Was erhoffen Sie sich dadurch? Wo sehen Sie positive Folgeeffekte, die dieses Engagement rechtfertigen?

**Thetard:** Die Öffentlichkeitsarbeit des Europabüros erfolgt in unserem Europe Direct Informationscenter, das von der EU-Kommission mit 25.000 Euro jährlich unterstützt wird. Der Sinn liegt darin, dass unsere Bürgerinnen und Bürger sachlich und korrekt über die EU informiert werden und Ihnen gezeigt wird, welche EU-geförderten Projekte es in Essen gibt. Wir sind mit weiteren über 480 Europe Direct Centren in ganz Europa vernetzt und können alle Informationen dorthin verbreiten. Dies ist wiederum ein Kriterium bei der Vergabe von EU-Fördermitteln. So schließt sich der Kreis für eine erfolgreiche Förderakquise – das rechtfertigt den Aufwand.

Ist die Förderpolitik denn aus Ihrer Sicht überhaupt geeignet, um wieder mehr Verständnis und Akzeptanz für „Europa“ zu schaffen?

**Thetard:** Am Ende bleibt es dabei: Informationen, Informationen, Informationen. Die Bürger müssen mehr informiert werden. Meine Erfahrung zeigt immer wieder: Je informierter die Bürger, je mehr sie wissen, je mehr wir erklären und „erfahrbar“ machen, desto größer wird die Akzeptanz und Begeisterung für „Europa“.

Viele kommunale EU-Projektverantwortliche sind anfänglich noch skeptisch, werden dann aber vor dem Hintergrund ihrer konkreten Erfahrungen immer mehr zu „EU-Junkies“. Diejenigen, die an transnationalen EU-Projekten teilgenommen haben, sind schlicht begeistert.



## Im Gespräch:

# Lobbyismus, Pfadfinder, Kaffeeröster



### Walter Leitermann

stellv. Generalsekretär und Leiter der Geschäftsstelle der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas, im Gespräch

Herr Leitermann, welche Rolle spielt Europa heute für die Kommunen in Deutschland?

**Leitermann:** Europa spielt eine gewaltige Rolle für die Kommunen. Die Zahl ist nicht verifizierbar, aber wir schätzen, dass sich zwischen 70 und 75 Prozent dessen, was in Brüssel verabschiedet wird, auf die Kommunen auswirkt. Diese Zahl soll verdeutlichen, was wir auf kommunaler Ebene empfinden: Europa bestimmt kommunales Handeln.

Sind die Kommunen denn „fit“ für Europa?

**Leitermann:** Ich würde sagen: zunehmend. Das sehen wir allein an den Zahlen der Europabeauftragten. Die Zahl derer, die die Aufgabe in deutschen Kommunen übernommen hat, Europa zu beobachten und die eigene Verwaltung „fit“ zu machen, ist in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen. Daran kann man erkennen, dass in den Kommunen zunehmend realisiert wird, dass Europa wichtig ist und man sich hier engagieren oder zumindest damit auseinandersetzen muss. Wir sind aber noch weit weg von einer zufriedenstellenden Abdeckung beim Thema „Europa und Kommunen“. Im internationalen Vergleich stehen wir nach meinem Eindruck allerdings nicht schlecht da.

Gibt es nach Ihren Erfahrungen einen Unterschied beim Grad der Professionalisierung zwischen großen und kleinen Kommunen?

**Leitermann:** Ja, das glaube ich schon. Wenn man sich die Realität anguckt, dann haben die größeren Kommunen allein schon numerisch einen Vorteil, weil sie mehr Mitarbeiter beschäftigen, die mit „Europa“ betraut wurden. Auch die Bearbeitungstiefe und Bearbeitungsintensität dessen, was mit Europa verbunden ist, ist eine andere. Für zu viele, vor allem kleinere Kommunen, beschränkt sich „Europa“ auf kommunale Städtepartnerschaftsarbeit, welche auch ein wichtiger Aspekt ist. Größere Kommunen gehen hingegen teilweise schon so weit, dass sie auf Konsultationen der EU antworten und kommunale Betroffenheit kommentieren und bewerten.

Warum sollten Kommunen einen Europabeauftragten haben?

**Leitermann:** Im Tagesgeschäft der Verwaltung kommt „Europa“ sonst nicht vor. Die bundes-, landes- und kommunalpolitischen Themen nehmen einen so in Beschlag, dass man gar nicht mehr die Muße hat, sich auch noch mit dem Thema Europa auseinanderzusetzen. Deshalb braucht es jemanden vor Ort, der etwas anstößt, informiert, Hinweise gibt und koordiniert. Es braucht einfach einen „Kümmerer“, sonst geht „Europa“ im Verwaltungsapparat unter.

Schenkt „Europa“ den Kommunen ausreichend Aufmerksamkeit?

**Leitermann:** Die EU-Kommission sollte die Kommunen endlich wirklich als Partner auf Augenhöhe anerkennen. Die Aufmerksamkeit ist sicher gestiegen. Aber viel zu oft behandelt die EU-Kommission die Kommunen nach wie vor genauso wie den Verband der Kaffeeröster oder der Mineralwasserhersteller. Wir als Kommunen sind aber andere Interessensvertreter, denn wir haben eine andere Qualität. Erstens vertreten wir keine Geschäftsbilanzen sondern das Gemeinwohl, und zweitens sind wir Teil des Umsetzungsprozesses von EU-Recht. Wenn die Kommission die Kommunen nicht im ausreichenden Maße konsultiert, wenn sie etwas vorgibt, was in der Praxis nicht händelbar ist, dann hat keiner etwas davon. Unsere Rolle wird einfach noch viel zu wenig in Brüssel anerkannt. Es wird viel von „Multi-Level-Governance“ gesprochen, aber wenn ich mir aktuelle Diskussionen, beispielsweise zum Transparenzregister anschau, dann sind das alles Worthülsen.

Machen die Kommunen also zu wenig Lobbyarbeit in Brüssel? Braucht es noch mehr Netzwerke und Interessenvertretungen, um Standpunkte deutlich zu machen?

**Leitermann:** Wir brauchen sicher keine neuen Netzwerke. Eines unserer Probleme im effizienten Lobbying besteht darin, dass wir Kommunen inzwischen sehr viestimmig sind – ich spreche in diesem Zusammenhang immer von der „Kakophonie der kommunalen Stimmen“ in Brüssel. Es gibt eine Vielzahl von Verbänden und Einrichtungen, zum Teil sehr feingliedrig und spezialisiert.

Aus der Sicht der EU-Kommission kann man sich ja nur wünschen, dass es so viele Stimmen gibt, denn eine wird immer das begrüßen, was man gerade plant oder umsetzt. Es kommt vielmehr darauf an, dass wir einheitlicher und damit stärker und wirkungsvoller auftreten. In Deutschland haben wir die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, die für die gesamte kommunale Ebene spricht, und die in „Berlin“ dann auch gehört wird. Davon sind wir in Brüssel noch weit entfernt.

Sie bieten ihren Mitgliedern viele Informationen und Angebote zur EU-Förderung, zum Beispiel in Form von ausführlichen Programminfos und Förderbriefen. Wie ist die Resonanz von kommunaler Seite auf dieses Angebot? Was wären darüber hinaus Angebote, die für Kommunen sinnvoll, aber derzeit, aus welchen Gründen auch immer, nicht möglich sind?

**Leitermann:** Wir verstehen uns als „Pfadfinder“ im „Dschungel“ der verschiedenen Förderprogramme. Wenn jede Kommune das für sich selbst aus den verschiedenen Internetseiten ziehen würde, dann würde sie sicher verzweifeln. Insofern ist die Resonanz auf unsere Angebote sehr gut. Was fehlt ist nach wie vor eine stärkere Fokussierung des Themas „Europa“ in den Curricula der Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitern – egal ob bei den Beamten oder Angestellten. Man muss das europäische System einfach erst einmal verstehen.

Was sind aus Ihrer Sicht die Hauptprobleme für Kommunen bei der Beantragung und Umsetzung von Projekten, die von der EU gefördert werden/wurden?

**Leitermann:** Die EU-Aktionsprogramme sind zum Teil viel zu kurzfristig aufgelegt – oft beträgt die Frist zur Abgabe der Unterlagen nur sechs Wochen. Teilweise sind die Ausschreibungen zunächst nicht in Deutsch verfügbar, sondern nur in Englisch. Die Anforderungsprofile sind außerordentlich aufwändig – allein was man schon bei der Antragstellung abliefern muss. Die Abrechnung ist dann noch viel komplizierter als die Antragstellung. Ich will deutlich sagen, dass ich für diese Komplexität auch ein gewisses Verständnis habe, denn OLAF, die Europäische Rechnungsbehörde, setzt die Kommission natürlich unter Druck. Um nicht ständig auf der Anklagebank, wegen fehlgeleiteten oder verschwendeten Geldern, zu sitzen, hat die Kommission angefangen, die Bedingungen sehr eng und aufwendig zu gestalten, damit man die Kontrolle des Riesenapparats EU-Förderungen in den Griff bekommt. Aber am Ende ist das einfach kontraproduktiv. Wir als deutsche Sektion des RGRE rufen aus diesem Grund keine Fördergelder mehr aus Brüssel ab – der Aufwand ist einfach zu hoch und mit den begrenzten Personalkapazitäten nicht zu leisten.

Ist es aus Ihrer Sicht sinnvoll, dass die Förderung aus den großen Fonds EFRE und ESF nicht direkt zwischen Kommunen und der EU ausgehandelt werden, sondern dies über die Zwischenebenen Bund und Land geschieht?

**Leitermann:** Ich bin mir relativ sicher: Würden die Kommunen tatsächlich direkt mit der EU verhandeln, würde die administrative Herausforderung, die gesamte Bürokratie für die Städte und Gemeinden noch viel größer. Ich halte den bestehenden Mechanismus im Sinne der Subsidiarität also für sinnvoll. Das setzt aber natürlich voraus, dass die kommunale Ebene stärker bei der Formulierung der jeweiligen Programme konsultiert und einbezogen wird. Viele Kommunen haben das Gefühl, sie bekommen fertige Programme nach dem Motto vorgesetzt: Guckt Euch an, ob es Euch gefällt, und wenn nicht, dann eben nicht. Hier muss aus meiner Sicht der Druck der Kommunen gegenüber den Ländern und dem Bund erhöht werden.



Sollte die Förderung von Projekten durch die Europäische Union über die rechtlichen Vorgaben hinaus bei der Bevölkerung noch bekannter gemacht werden? Wenn ja, wie könnte eine verbesserte Kommunikation aussehen?

**Leitermann:** Ich zögere mit einer Antwort, weil ich nicht weiß was es bringen würde. Die EU-Kommission beklagt immer, dass in Deutschland viel zu wenig darauf hingewiesen wird, welche Projekte, die der Bürger täglich sieht, von der EU gefördert wurden. Ich glaube nicht, dass sich mit einem stärkeren Sichtbarmachen dessen, was gefördert wird, die Stimmungslage gegenüber der EU verbessert. Die schlechte Stimmung speist sich aus ganz anderen Quellen. Die Diskussion über die Schuldenpolitik, das Nicht-Einhalten von Verträgen, der generelle Vertrauensverlust gegenüber Politik – das sind die Faktoren, die das Bild von „Europa“ bestimmen, und nicht die geförderte Renovierung eines Gebäudes in irgendeiner Stadt. Selbst wenn man die EU-Förderung mit einer besseren Kommunikation deutlicher machen würde, glaube ich, dass es keinen nennenswerten Einfluss auf das Image der EU haben würde. Wir als Kommunen, als „bürgernächste“ Einrichtungen, haben allerdings schon die Aufgabe, „Europa“ kontinuierlich den Bürgern zu vermitteln, und ich bin der Meinung, dass wir noch am ehesten die Chance haben, auf Gehör zu stoßen.

Herr Leitermann, wenn Sie ein Bürgermeister fragt: „Was bringt meiner Stadt ‚Europa‘? Was antworten Sie?

**Leitermann:** Ich antworte ihm: Ihre Kommune ist ein Teil Europas. Sie haben gar keine Chance ohne „Europa“ zu agieren. Ihre Kommune steht im Standortwettbewerb mit Lissabon, Barcelona und Helsinki. Sie müssen sich auf die Realitäten einstellen und wissen, was in Europa passiert, um mithalten zu können. Europa birgt riesige Chancen – die kann und muss man nutzen.

# „Telling the story“. Kommunikations-herausforderungen der Kohäsionspolitik

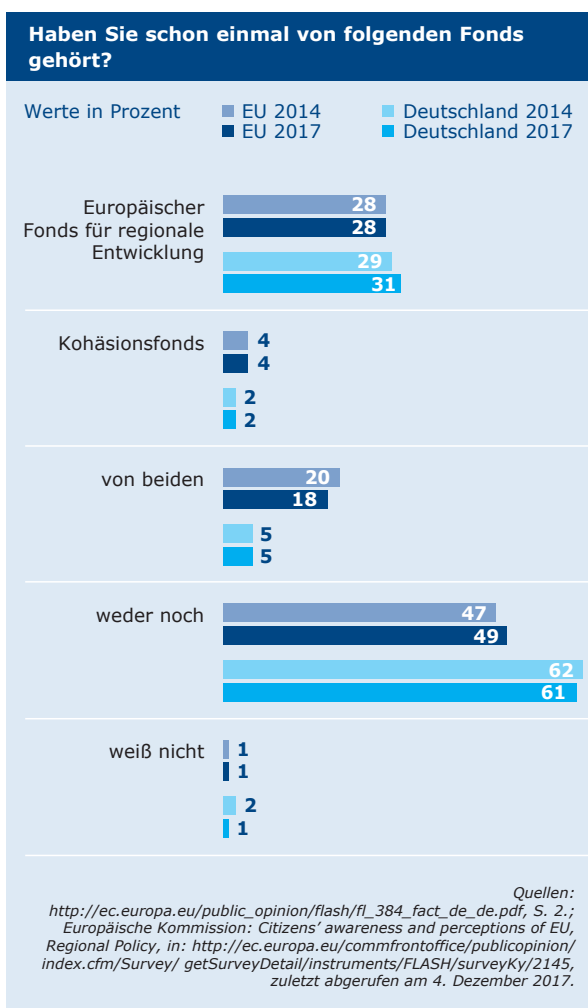
Ein wesentliches Problem der europäischen Strukturpolitik liegt in der nur sehr geringen Bekanntheit der Fonds. Lediglich ein kleiner Teil der EU-Bürger weiß überhaupt, dass diese Maßnahmen und Projekte existieren. Eine Befragung des Eurobarometers (aus dem Jahr 2013) ergab, dass nur jeder dritte EU-Bürger von der europäischen Unterstützung der Regionen weiß.<sup>1</sup> Konkret nach der Kenntnis des EFRE und des Kohäsionsfonds gefragt, geben immerhin 29 Prozent an, EFRE zu kennen, der Kohäsionsfonds ist gerade einmal 4 Prozent bekannt. Die Frage, ob man selbst in seinem Alltag schon einmal von einem Projekt aus Mitteln der EU-Regionalförderung profitiert habe, beantworteten 27 Prozent mit „Ja“.<sup>2</sup> Dieser Wert ist seit 2013 um fünf Prozent angestiegen.

In Deutschland ist der Bekanntheitsgrad der Fördermaßnahmen noch geringer. Auf die Frage „Have you ever heard about any EU co-financed projects to improve the areas where you live?“ antworteten gerade einmal 15 Prozent der Bundesbürger mit „Ja“. Nur in Dänemark (13 Prozent) und dem Vereinigten Königreich (10 Prozent) war die Unkenntnis über die europäische Regionalförderung noch größer. Gegenüber der Befragung von 2013 ist aber ein Anstieg um zehn Prozent zu verzeichnen. Trotzdem gehört Deutschland damit im europäischen Vergleich zu den Schlusslichtern.<sup>3</sup> Den EFRE kennen zwar 31 Prozent, den Kohäsionsfonds gerade einmal 2 Prozent.<sup>4</sup> Eine Umfrage des forsa-Instituts zur Kenntnis der Deutschen über den ESF kommt zu ähnlich ernüchternden Zahlen und hat in diesem Zusammenhang zweierlei zu Tage gefördert: Zwar ist in den vergangenen Jahren die Bekanntheit des ESF in der Bundesrepublik kontinuierlich gestiegen – so gaben im Jahr 2008 30 Prozent der Befragten an, bereits etwas von ESF gehört zu haben, 2013 waren es immerhin schon 45 Prozent – doch ist die Kenntnis über die Funktionsweise und den Auftrag dieses Fonds nach wie vor gering. Im Jahr 2013 konnten nur 19 Prozent eine korrekte Antwort auf die Frage geben, was genau der Europäische Sozialfonds ist bzw. was dieser tut.<sup>5</sup>

Diese Zahlen korrespondieren mit dem Befund, dass in Umfragen zur Zufriedenheit mit der Arbeit der Europäischen Kommission generell der hohe Anteil der „weiß-nicht“-Antworten empirisch auffällig ist:

„Offensichtlich sehen sich viele Bürger nicht in der Lage, die zentralen Institutionen auf europäischer Ebene zu bewerten. Diese Ergebnisse stützen damit den bereits häufig in der Forschung dokumentierten Befund, dass die EU für viele Menschen ein abstraktes politisches Objekt mit nur wenig Relevanz für das eigene Leben ist. Schon aus demokratietheoretischer Perspektive darf Europa aber nicht nur in Berlin, Brüssel oder Straßburg stattfinden, sondern muss vor Ort sichtbar, begreifbar und beeinflussbar sein.“<sup>6</sup>

Tatsächlich sind diese Zahlen nicht allein vor dem Hintergrund des finanziellen Volumens der Förderöpfe – immerhin macht allein der ESF rund 10 Prozent des europäischen Gesamthaushaltes



aus – besorgniserregend. Diese Erhebungen sind auch deswegen unbefriedigend, da die Europäische Kommission in den vergangenen rund 20 Jahren ihre Anstrengungen auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit massiv verstärkt hat.<sup>7</sup>

## **GRUNDLAGEN DER EUROPÄISCHEN INFORMATIONS- UND KOMMUNIKATIONSPOLITIK VON DEN RÖMISCHEN VERTRÄGEN BIS IN DIE GEGENWART**

Die Anfänge einer europäischen Kommunikationspolitik lassen sich bereits bis in die 1950er Jahre zurückverfolgen. Nach Inkrafttreten der Römischen Verträge 1958 sollten die nunmehr drei Europäischen Gemeinschaften – die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM), die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – auch auf dem Gebiet der Informationspolitik enger zusammenarbeiten. Dazu wurde die vormalige Sprechergruppe der EGKS in den neu gegründeten gemeinsamen Presse- und Informationsdienst umgewandelt und in bestehende Strukturen übernommen: Die Außenstellen der EGKS in Paris, Den Haag und Bonn wurden zu gemeinsamen Informationsaußenstellen und neue Dependancen in London und Washington wurden eröffnet.<sup>8</sup> Der Auftrag des gemeinsamen Presse- und Informationsdienstes war, trotz vielfacher Anlaufschwierigkeiten in den ersten Jahren nach Gründung, durchaus modern und zeigte schon in diesem frühen Stadium der europäischen Integration, welche Kernpunkte eine sinnvolle PR-Arbeit in den Blick nehmen musste. Die künftige Informationspolitik sollte zum einen nach außen gerichtet sein und gegenüber Nicht-Mitgliedsstaaten über EURATOM, EGKS und EWG berichten. Zum anderen sollte sie sich aber von Beginn an auch nach innen wenden und versuchen, werbend auf die öffentliche Meinung in den Mitgliedsstaaten Einfluss zu nehmen.<sup>9</sup> Seit Beginn der 1960er Jahre wurden zusätzlich die Europäischen Dokumentationszentren (EDZ) geschaffen, die, nach wie vor hauptsächlich an Lehr- und Forschungseinrichtungen und häufig an universitären Bibliotheken angeschlossen, der interessierten Öffentlichkeit einen unkomplizierten Zugang zu Informationsmaterialien zur Arbeit und zu amtlichen Dokumenten der Europäischen Gemeinschaften bieten sollten.<sup>10</sup>

Nach diesen ersten Anläufen, eine europäische Informationspolitik zu etablieren, sank die Bedeutung der PR-Arbeit in den 1970er und 1980er Jahren wiederum deutlich. Erst als sich Mitte der 1980er Jahre die Erkenntnis durchsetzte, dass die Europäer zwar das europäische Projekt durchaus akzeptierten, zugleich aber nicht aktiv an ihm politisch partizipierten, ganz deutlich sichtbar an der geringen Beteiligung bei den Wahlen zum Europaparlament, und damit das Bewusstsein für die Bedeutung der Institutionen gefährdet schien, reagierten die europäischen Staats- und Regierungschefs. In diese Zeit fällt die Schaffung gemeinsamer, identitätsstiftender Symbole wie etwa die Einführung der Europahymne oder des Europatages am 9. Mai.<sup>11</sup>

Nach den Schwierigkeiten im Ratifizierungsverfahren des Vertrags von Maastricht setzte auch bei den verantwortlichen Stellen in Europa ein Umdenken im Bereich PR- und Öffentlichkeitsarbeit ein. Verfolgte die Kommission bis dahin vor allem eine Marketingstrategie, die darauf bedacht war, eher „werbend und schönfärberisch“<sup>12</sup> zu wirken, wandelte sich diese Strategie unter Kommissar João de Deus Pinheiro ab 1993.<sup>13</sup> Mit dem von ihm vorlegten PR-Konzept sollte die demokratische Legitimationsförderung in das Zentrum der Öffentlichkeitsarbeit rücken.<sup>14</sup> Wirklich entscheidend für die weitere Entwicklung der europäischen PR-Arbeit wurde das Jahr 1995, als auf Initiative des Europaparlaments das Programme prioritaire d'information au citoyen européen (Programm zur Information des Europäischen Bürgers – PRINCE) verabschiedet wurde. Die drei Themen „Bürger Europas“, „Europa gemeinsam gestalten“ und „Der Euro“ sollten vordringlich kommuniziert werden, wozu erstmals ein größeres Budget zur Verfügung gestellt wurde und eine enge Absprache von Kommission, Rat, Europaparlament und Mitgliedsstaaten erfolgte.<sup>15</sup> Die Einführung von PRINCE war auch mit dafür verantwortlich, dass sich die finanziellen Mittel, die die Kommission für die Bereiche „Kultur und audiovisuelle Medien“ sowie „Information und Kommunikation“ zur Verfügung stellte, innerhalb weniger Jahre mehr als verdoppelten und von 1993 bis 2000 auf insgesamt 209.105.000 Euro anwuchsen.<sup>16</sup> In den gleichen Zeitraum fallen auch die Versuche der EU-Kommission, in direkte Kommunikation mit den europäischen Bürgern zu treten. In den Mitgliedsstaaten wurden Informations-

stellen eröffnet und das Netzwerk Team Europe gegründet.<sup>17</sup> Im Jahr 1995 ging schließlich die Website Europa online. Alles in allem waren damit bis Ende der neunziger Jahre die wesentlichen Grundvoraussetzungen für eine umfangreiche europäische Informationspolitik gelegt.<sup>18</sup>

Nach mehreren inhaltlichen Neuausrichtungen und Reformen, insbesondere unter Margot Wallström<sup>19</sup>, die von 2004 bis 2010 Kommissarin für institutionelle Beziehungen und Kommunikationsstrategie war, stellte die Kommission schließlich 2006 zwei entscheidende Dokumente vor. Zunächst präsentierte sie das Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik. Darin bemängelte die Kommission eine breite „Kommunikationskluft“<sup>20</sup>, die schon seit geraumer Zeit zwischen der EU und ihren Bürgern bestehe. Eine künftige Kommunikationspolitik zwischen der EU bzw. der Kommission und den europäischen Bürgern dürfe daher (1) nicht mehr einseitig, nämlich im Sinne einer Sender/Empfänger-Strategie, gestaltet sein, sondern eher auf einen wirklichen Austausch setzen, dabei (2) verstärkt die Bürger und weniger die Institutionen in das Zentrum rücken sowie (3) zunehmend dezentral geführt werden, sprich nicht mehr ausschließlich aus der europäischen Hauptstadt Brüssel gesteuert sein.<sup>21</sup>

Entscheidend war jedoch eine weitere Erkenntnis, die die Kommission im Weißbuch äußerte und damit auch recht deutlich Fehler in der Vergangenheit einräumte. Denn, so das Weißbuch, die EU habe in den zurückliegenden Jahren in Kommunikationsfragen vor allem die übergeordnete, gesamteuropäische Ebene im Blick gehabt. Dies sei, ebenso wie die nationale Ebene, aber zu wenig, funktioniere Politik in den Mitgliedstaaten doch insbesondere auf kommunaler Ebene, zumal hier die Themen diskutiert würden, die die Lebenswirklichkeit der Unionsbürger ganz konkret betreffen. Im Weißbuch heißt es dazu:



*„Die Politik und Programme der EU werden vielfach auf regionaler und lokaler Ebene umgesetzt. Die lokalen und regionalen Behörden haben daher gute Voraussetzungen, um in einen Dialog mit den Bürgern zu treten und die Menschen vor Ort aktiv in EU-Themen einzubinden. Beispiele für erfolgreiche Partnerschaften gibt es bereits. So arbeiten die Kommission und die schottische Regierung an einem konkreten Projekt, um durch mehrere Initiativen zur Förderung der Interaktion zwischen Bürgern und Institutionen ‚Entscheidungen den Menschen näher zu bringen‘.“<sup>22</sup>*

Daran anknüpfend veröffentlichte die Kommission etwas später im Jahr 2006 ihre an den Europäischen Rat gerichtete Denkschrift Eine bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa. Darin bekräftigte sie noch einmal, dass die Bürger in den Mitgliedsländern weniger an Fragen, die die europäischen Institutionen betreffen, interessiert seien, als an Antworten, inwiefern die Arbeit der Kommission konkrete Folgen für ihre persönliche Lebenswirklichkeit haben.<sup>23</sup> Denn Europa, so stellte die Kommission klar, solle sich in den Augen vieler Unionsbürger darauf konzentrieren, „seine Energie auf die Hervorbringung konkreter Ergebnisse“ zu verwenden.<sup>24</sup>

## **DIE PUBLIZITÄTSSTRATEGIE DER STRUKTURFONDS**

Eine andere Herausforderung ist nicht mit der generellen Kommunikations- und Öffentlichkeitspolitik der EU-Kommission gleichzusetzen, sondern ergibt sich aus der Publizitätsstrategie für die verschiedenen europäischen Fonds. Hier setzt und setzte Brüssel zwar den Rahmen, die konkrete Ausgestaltung dieser Vorgaben bleibt jedoch den Mitgliedsstaaten überlassen. Mit Beginn der Förderperiode 2014 bis 2020 der Europäischen Strukturfonds traten zudem eine Reihe neuer Verordnungen in Kraft, die die strategische Ausrichtung der Fonds, die Stärkung von Wachstum und Beschäftigung im Sinne der Europa 2020-Strategie, klarer definieren und stärken sollten. Im Zuge dieser Neujustierungen wurden auch die Kommunikations- und Informationsmechanismen eingehender betrachtet und verbindliche Regelungen zur Steigerung der Bekanntheit der verschiedenen Strukturfonds definiert sowie bereits bestehende Vorgaben weiter ausformuliert.

Die am 17. Dezember 2013 verabschiedete Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 hält diesbezüglich unter anderem fest:



*„Die Öffentlichkeit sollte über die mit den Fonds erzielten Ergebnisse und Erfolge informiert und für die Ziele der Kohäsionspolitik sensibilisiert werden. Die Bürgerinnen und Bürger sollten das Recht haben, zu erfahren, wie die Mittel der Union investiert werden. Sowohl die Verwaltungsbehörde als auch die Begünstigten sollten dafür sorgen müssen, dass die Öffentlichkeit in geeigneter Form informiert wird.“<sup>25</sup>*



Ganz konkret zählt die Verordnung eine Reihe von Maßnahmen auf, die von den Mitgliedsländern einzuhalten sind und die eine sinnvolle Umsetzung der Kommunikationsziele sicherstellen sollen. Von zentraler Bedeutung und wesentlich für die praktische Umsetzung der Informationsmaßnahmen ist dabei die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine geeignete Kommunikationsstrategie für die jeweiligen Fonds zu entwickeln. Bei der konkreten Ausarbeitung wird den Verwaltungsbehörden bzw. den Mitgliedsstaaten zwar grundsätzlich die Freiheit eingeräumt, eigene Schwerpunkte zu setzen, allerdings geben Rat und Parlament enge Spielräume vor. Die Kommunikationsstrategie hat insgesamt neun Vorgaben zu umfassen:



„■ unter Berücksichtigung der in Artikel 115 erläuterten Ziele eine Beschreibung des gewählten Konzepts mit den wichtigsten vom Mitgliedstaat oder von der Verwaltungsbehörde zu ergreifenden Informations- und Kommunikationsmaßnahmen für potenzielle Begünstigte, Multiplikatoren und die breite Öffentlichkeit;

- eine Beschreibung des Materials, das in für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Formaten verfügbar gemacht wird;
- Angaben zu Art und Weise der Unterstützung, die Begünstigte bei ihren Kommunikationsaktivitäten erhalten;
- einen Richtwert für die zur Umsetzung der Strategie vorgesehenen Mittel;
- eine Beschreibung der für die Durchführung der Informations- und Kommunikationsmaßnahmen zuständigen administrativen Stellen und ihrer Personalressourcen;
- die Vorkehrungen für die in Nummer 2 genannten Informations- und Kommunikationsmaßnahmen einschließlich Website oder Internetportal, über die derartige Angaben abrufbar sind;
- Angaben zu Art und Weise, in der die Informations- und Kommunikationsmaßnahmen in Bezug auf Öffentlichkeitswirkung und Bekanntheitsgrad der Strategie, der operationellen Programme und Vorhaben und der Rolle der Fonds und der Union bewertet werden;
- gegebenenfalls eine Beschreibung, die über die Verwendung der wichtigsten Ergebnisse des vorangegangenen operationellen Programms Aufschluss gibt;
- eine jährlich aktualisierte Aufstellung der im Folgejahr durchzuführenden Informations- und Kommunikationsmaßnahmen.“<sup>26</sup>

Für die angebrochene Förderperiode 2014 bis 2020 hat die Kommission damit die Informations- und Kommunikationsvorschriften leicht verändert und damit an die alltäglichen Bedürfnisse angepasst. Artikel 105 bis 117 sowie Anhang XII der Verordnung Nr. 1303/2013 sind zwar im Wesentlichen eine Fortsetzung bereits zuvor gültiger Richtlinien mit einigen Änderungen im Detail. Beispielsweise sollen durch klarer formulierte Veröffentlichungsvorschriften, welche die „Liste der Vorhaben“ betreffen (in dieser finden sich Projektinformationen und Informationen zu den Leistungsempfängern), eine größtmögliche Transparenz bei der Fondsmittelvergabe sichergestellt werden. Wirklich bedeutend sind jedoch die neuen Informations- und Kommunikationsregeln, die mit der aktuellen Förderperiode greifen und insbesondere unter dem Motto Vereinfachung und Transparenz stehen. Im Gegensatz zum Programmzeitraum 2007 bis 2013 müssen die Kommunikationsstrategien der einzelnen Förderprogramme nicht mehr zentral durch die Kommission gebilligt werden, sondern werden durch die jeweiligen Verwaltungsbehörden bzw. Mitgliedsstaaten und den Überwachungsausschuss koordiniert. Darüber hinaus wurde eine siebenjährige Kommunikationsstrategie vereinbart, in der es nicht mehr notwendig ist, die Informations- und Kommunikationsmaßnahmen in einem jährlichen Bericht umfassend darzulegen. Letzteres ist nur für die Jahre 2017 und 2019 vorgesehen, was zusammengenommen zu einer größeren Flexibilität und längerfristigen Planung führen soll.<sup>27</sup> In der angebrochenen Förderperiode wird es zur weiteren Straffung der Informationen in den jeweiligen Mitgliedsländern kommen. So soll es, sehr sinnvoll, mit Beginn des Förderzeitraums 2014 bis 2020 nur noch eine nationale, übersichtlich gestaltete Kohäsionspolitik-Webseite geben, die als Startportal für Interessenten, Beteiligte und Öffentlichkeit dient und die es leichter als bislang ermöglicht, eine Übersicht über die verschiedenen Projekte je Fonds zu erhalten. Zusätzlich werden die Daten der Vorhaben klarer aufbereitet, um so eine bessere Vergleichbarkeit und letztendlich die angestrebte Transparenz zu garantieren.<sup>28</sup>

Die Vorgaben zur Kommunikationsstrategie sind damit eine konsequente Weiterentwicklung der bereits aus der Förderperiode 2007 bis 2013 bekannten Maßnahmen.<sup>29</sup> Die für diese Förderperiode einschlägige Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 vermerkte ausdrücklich, dass die Mitgliedstaaten und die zuständige Verwaltungsbehörde über die Fonds unterrichten und Informationen für potentielle Begünstigte und die Bürger aufbereiten. Konkret hieß es hier:



*„Der jeweilige Mitgliedstaat und die für das operationelle Programm zuständige Verwaltungsbehörde informieren über die Vorhaben und die kofinanzierten Programme und sorgen für deren Bekanntmachung. Die Informationen richten sich an die Bürger der Europäischen Union und an die Begünstigten und sollen die Rolle der Gemeinschaft betonen; außerdem soll dadurch die Transparenz der Unterstützung aus den Fondsgewährleistern werden.“<sup>30</sup>*

Diese Informationen sollten dabei zum einen die Rolle der EU unterstreichen und zugleich die Vergabe der Fondsmittel möglichst transparent kommunizieren.<sup>31</sup> Auch wurden die Mitgliedstaaten und die verantwortlichen Verwaltungsbehörden dazu verpflichtet, einen Kommunikationsplan zu erarbeiten. Allerdings – hier zeigt sich, dass den Informationsmaßnahmen seit 2014 noch einmal eine deutlich höhere Aufmerksamkeit zuteil wurde – waren die Vorgaben für den Kommunikationsplan wesentlich geringer und unkonkreter gehalten. Dieser sollte „mindestens“ zu fünf Punkten Informationen enthalten. Im Einzelnen zu:



- *den Zielen und Zielgruppen;*
- *der Strategie und dem Inhalt der Informations- und Publizitätsmaßnahmen, die vom Mitgliedstaat oder der Verwaltungsbehörde durchzuführen und auf potentielle Begünstigte, Begünstigte und die Öffentlichkeit ausgerichtet sind, unter Berücksichtigung des Mehrwerts der Gemeinschaftsintervention auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene;*
- *dem indikativen Budget für die Durchführung des Plans;*
- *den für die Durchführung der Informations- und Publizitätsmaßnahmen verantwortlichen Verwaltungsstellen oder Einrichtungen;*
- *der Art und Weise, in der die Informations- und Publizitätsmaßnahmen in Bezug auf Sichtbarkeit und Bekanntheitsgrad der operationellen Programme sowie die Rolle der Gemeinschaft bewertet werden.“<sup>32</sup>*

Die mit der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 einhergehende Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 zur Festlegung der Durchführungsvorschriften vom Dezember 2006 wurde in puncto Kommunikation ebenfalls deutlich und bemängelte, dass die Unionsbürger nicht in ausreichendem Maße über die Bedeutung der europäischen Fonds und ihren praktischen Nutzen informiert seien. Verbunden damit war ein indirektes Eingeständnis dahingehend, dass die zurückliegenden Kommunikationsmaßnahmen offensichtlich zu wenig

vorzeigbaren Ergebnissen geführt hätten und dies in der nun anbrechenden Förderperiode 2007 bis 2013 verbesserungsbedürftig sei. So gab die Kommission mit der Durchführungsverordnung klare Versäumnisse in der vorherigen Periode zu:



*„Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union nicht ausreichend über die Rolle der Gemeinschaft bei der Finanzierung von Programmen informiert sind, die auf die Förderung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Stärkung des inneren Zusammenhalts ausgerichtet sind. Es ist daher angebracht, einen Kommunikationsplan zu erstellen, in dem die Informations- und Publizitätsmaßnahmen, die zur Überbrückung dieser Kommunikations- und Informationslücke erforderlich sind, im Einzelnen aufgeführt werden. Zu diesem Zweck müssen auch die Zuständigkeiten und Rollen festgelegt werden, die den einzelnen Beteiligten zukommen.“<sup>33</sup>*

In Deutschland entwickelten die 16 Bundesländer und der Bund jeweils eigene Kommunikationspläne für die unterschiedlichen Fonds. Dabei waren die Zielgrößen der verschiedenen Papiere natürlich durch die einschlägigen EU-Verordnungen vorgegeben; für den strategischen Ansatz zur Umsetzung waren die Länder bzw. der Bund jedoch selbst verantwortlich. So waren beispielsweise die in den ESF-Kommunikationsplänen des Bundes und der Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen definierten Kommunikationsziele zwar ähnlich, bei einer genaueren Betrachtung wird jedoch deutlich, dass sie sich in ihrer Ausformulierung durchaus unterscheiden:

Die Zielgruppen, die durch die Öffentlichkeitsarbeit erreicht werden sollten, waren in den jeweiligen Kommunikationsplänen des Bundes und der Länder zu meist identisch. Sie unterschieden sich nur insofern, als einige Pläne im Detail noch mehr differenzierten, während andere Pläne weniger feingliedrig vorgingen. Der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgelegte Kommunikationsplan des Bundes für den ESF hatte drei Zielgruppen im Fokus: (1) die allgemeine Öffentlichkeit (Bürgerinnen und Bürger), (2) potentielle und tatsächliche Begünstigte, die Fachöffentlichkeit, weitere Multiplikatoren (z. B. Wohlfahrtsverbände, Sozialpartner, Unternehmen, NGOs, Projektträger, Politiker) sowie (3) die beteiligten Stellen (Verwaltungsbehörden).<sup>34</sup> Dabei sollte eine Vielzahl von Maßnahmen umgesetzt werden, um diese Ziele zu erreichen. Ganz konkret sah der Plan Anzeigenkampagnen,

## Kommunikationspläne

Bund	NRW	Rheinland-Pfalz	Sachsen
„Bekanntmachung des ESF in Deutschland“	„Rolle der Gemeinschaft vermitteln“	„Sensibilisierung der Öffentlichkeit zum ESF-OP“	„Den europäischen Gedanken durch die Darstellung der positiven Wirkung der EU-Mittel für Sachsen vermitteln; über die Fonds informieren.“
„Sicherstellen von Transparenz“	„Partizipation an den Förderangeboten gewährleisten“	„Information zu Fördermöglichkeiten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen“	„Information über konkrete Fördermöglichkeiten“
„Verbesserung der Konformität“	„Transfer von Ergebnissen aus der Förderpraxis bereitstellen“	„Erhöhung der Sichtbarkeit der Förderung (Visibilität)“	„Transparenz – nicht nur, was den Zugang zu Fördermitteln, sondern auch, was die Verwendung der Mittel an sich betrifft“
		„Gewährleistung der Transparenz der Umsetzung des OP“	
		„Unterrichtung über die Ergebnisse der Interventionen“	
		„Unterrichtung über die Ergebnisse der Informationsmaßnahmen“	

die Bekanntmachung eines Corporate Designs, die Nutzung des Internets und des zentralen Internetportals [www.esf.de](http://www.esf.de), öffentlichkeitswirksame Informationsaktionen, die Herstellung und Verteilung von Filmen/DVDs sowie Flyern/Broschüren, eine gezielte Pressearbeit, die bessere Bekanntmachung der Fördergrundsätze, die Informationen der Begünstigten und die Erstellung eines Begünstigtenverzeichnisses sowie die Beflagung der ESF-Verwaltungsbehörden in der Europawoche vor.<sup>35</sup> Insgesamt sah der Kommunikationsplan für diese Maßnahmen knapp 12 Mio. Euro vor (7 Mio. Euro ESF und 4,77 Mio. Euro nationale Ko-Finanzierung), welche bis 2015 eingesetzt wurden.<sup>36</sup>

Auch diese Maßnahmen fanden sich in den Kommunikationsplänen der Länder in ähnlicher Form und sind ebenfalls für die aktuelle Förderperiode 2014 bis 2020 vorgesehen. Bei intensiver Analyse der Kommunikationspläne bzw. -strategien der zurückliegenden und aktuellen Förderperiode wird ein grundsätzliches Problem der Öffentlichkeitsarbeit für die europäischen Fonds in Deutschland jedoch sehr deutlich: Aufgrund der dezentralen Organisation der Fonds gibt es eine Vielzahl Beteiligter in den entsprechenden Landesministerien und so gut wie keine gemeinsame, die

Länder und den Bund umfassende Öffentlichkeitsarbeit. Dies wäre jedoch gerade in einem Land wie Deutschland, in dem die europäischen Fördermittel bereits zurückgegangen sind und wohl in den kommenden Jahren noch weiter sinken werden, durchaus angebracht. Es ist eine Überlegung wert, auf diesem Feld einen Grundsatz der Strukturfonds zu überdenken: Denn auch wenn die Fonds dezidiert den europäischen Regionen zugutekommen, so dass die Durchführung der daraus geförderten Programme, und damit auch der Öffentlichkeitsarbeit, ebenfalls der regionalen Ebene – in Deutschland der Bundesländer – obliegt, sollte die Kommunikation gezielter koordiniert werden. Hiervon fein zu unterscheiden ist selbstverständlich die Aufsicht der Länder bei der Verwaltung der ihnen zugeteilten Mittel. Denn dass diese für die Erstellung und Umsetzung des Operationellen Programms zuständig und auch Ansprechpartner für Begünstigte sind, ist nur folgerichtig und mit Blick auf die bürokratische und verwaltungstechnische Abwicklung wohl gar nicht anders umsetzbar. Nichtsdestoweniger ist es bei der Außerstellung der Fonds, insbesondere vor dem Hintergrund der beschriebenen weit verbreiteten Unkenntnis der europäischen Strukturpolitik, fraglich, ob auch eine dezentrale, auf die Bundesländer und den Bund verteilte

Verwaltung der Kommunikationsmaßnahmen ziel-führend ist bzw. erfolgreich sein kann. Eine nationale Vereinheitlichung dieser Maßnahmen, die freilich Rücksicht auf regionale und landespezifische Unterschiede und Bedürfnisse nimmt, sollte rasch, möglichst mit der kommenden Förderperiode ab 2020 in Angriff genommen werden.

Besonders deutlich und auch visuell sichtbar wird die Vielzahl der unterschiedlichen Kommunikationsmaßnahmen bei Betrachtung der Vorgaben zum Corporate Design. Die Kommunikationspläne in der zurückliegenden Förderperiode 2007 bis 2013 erklärten, ebenso wie die Kommunikationsstrategien der aktuellen Förderperiode, einheitliche Designs und Logos einsetzen zu wollen. Der ESF-Kommunikationsplan des Bundes vermerkte hierzu beispielsweise sehr prägnant:



*„Zur optischen Ansprache der drei Zielgruppen ist darüber hinaus ein Corporate Design mit einem ESF-Bundeslogo entwickelt worden. Das neue Logo soll dem ESF in Deutschland in der neuen Förderperiode ein ‚Gesicht‘ geben, das bei allen Publizitäts- und Werbemaßnahmen gut sichtbar ist und sich daher bei den Menschen einprägt. Auf allen Informations- und Kommunikationsmaßnahmen werden daher das ESF-Bundeslogo, die EU-Fahne mit dem Hinweis auf die Europäische Union sowie das Logo der mitfinanzierenden Stelle abgebildet sein.“<sup>37</sup>*

#### ESF-Logos für die Förderperiode 2014 bis 2020: Deutschland, Sachsen und Baden-Württemberg



Ähnliche Passagen finden sich auch in den Kommunikationsplänen der Bundesländer, die eigene ESF/EFRE-Logos und ein landeseigenes Corporate Design entwickelten. Nichtsdestoweniger scheint es ratsam zu sein, diese Vielzahl an Kommunikationsplänen bzw. -strategien, da wo es möglich ist, und insbesondere mit Blick auf die Außendarstellung der Fonds, weitestgehend zu vereinheitlichen. Möglich wäre beispielsweise ein gemeinsames, von Bund und Ländern gleichermaßen verwendetes Logo für die jeweiligen Fonds, dem dann, um die Verwaltungszuständigkeiten und vor allem Ko-Finanzierungen sichtbar zu machen, ein Bundes- oder Landeswappen hinzugefügt werden kann.

Anspruch und Wirklichkeit klaffen in der praktischen Informationsarbeit trotz intensiver Bemühungen seitens der EU und der nationalen Stellen nach wie vor auseinander. Dabei stehen insbesondere die Verwaltungsbehörden<sup>38</sup>, aber auch die Empfänger der Leistungen der Kohäsionsfonds in der Pflicht, der breiten Öffentlichkeit, der Politik, der Wirtschaft und den Medien den Mehrwert und Nutzen der Fonds zu verdeutlichen. Eine besondere Verantwortung kommt den Verwaltungsbehörden zu, übernehmen sie in diesem Zweiklang doch die Rolle des Koordinators der übergeordneten Maßnahmen und stehen den Leistungsempfängern beratend und unterstützend zur Seite. Sie sind dafür verantwortlich, die zuvor in der Kommunikationsstrategie vereinbarten Informations- und Kommunikationsmaßnahmen einzuführen und hierbei vor allem darauf zu achten, dass die im Rahmen der Fondsförderungen anlaufenden Maßnahmen die größtmögliche mediale Berichterstattung erfahren. Zudem sollen von den Verwaltungsbehörden organisierte Informationsveranstaltungen (z. B. Programm-Auftaktveranstaltungen oder größere jährliche Veranstaltungen) Auskunft über die Fonds geben. Mindestens alle sechs Monate sind die geförderten Vorhaben zu veröffentlichen bzw. die Daten über sie zu aktualisieren. Ausgewählte Projektbeispiele sollen im Internet dargestellt und im Sinne eines europäischen best-practice-Austausches zudem in einer weiteren Amtssprache der EU, die nicht die offizielle Sprache des jeweiligen Landes ist, erläutert werden. Erfolge sollen ebenso aufgeführt und den Leistungsempfängern Hilfe angeboten sowie praktische Unterstützung (etwa in Form von Werbe-Kits) zur Verfügung gestellt werden.<sup>39</sup>

Auch die Leistungsempfänger haben eine Reihe von Kommunikations- und Informationsmaßnahmen umzusetzen. So gilt es bei der allgemeinen Weitergabe von Informationen zu den jeweiligen Projekten sichtbar zu machen, dass eine Unterstützung aus Fondsmitteln besteht. Dies soll durch das Einfügen des EU-Emblems und den Verweis auf den unterstützenden Fonds erfolgen. Die jeweiligen Websites der Leistungsempfänger müssen Informationen über geförderte Projekte bieten und dabei besonders die Unterstützung der EU bei der Realisierung hervorheben. Zugleich können die Verwaltungsbehörden die Antragssteller auffordern, bereits in ihren Anträgen geplante Kommunikationsmaßnahmen vorzuschlagen. Darüber hinaus sollen Plakate die Öffentlichkeit über das Projekt und die europäische Unterstützung informieren. Bei Infrastruktur- oder Baumaßnahmen, die aus EFRE- oder Kohäsionsfondsmitteln gefördert

werden und deren Volumen 500.000 Euro übersteigt, ist zudem ein permanentes und weithin sichtbares Hinweisschild verpflichtend.<sup>40</sup> Viel wichtiger ist jedoch, dass die Leistungsempfänger auch jenseits der strikten formalen Vorgaben kommunizieren, dass das eigene Projekt von europäischen Mitteln profitiert und häufig gar nicht ohne diese hätte realisiert werden können. Gerade dies scheint von ganz wesentlicher Bedeutung zu sein, sind sich doch oftmals, wie sich unter anderem in Hintergrundgesprächen mit beteiligten Akteuren im Zuge dieser Studie feststellen ließ, auch die eigenen Mitarbeiter unterhalb der Leitungsebene in den geförderten Projekten keineswegs darüber im Klaren, welchen wesentlichen Anteil die Europäische Union zur Umsetzung des konkreten Projekts leistet.

Dies ist bedenklich, denn wenn hierüber nicht einmal in den Projekten selbst ein breites, auf allen Ebenen angesiedeltes Wissen vorhanden ist, ist eine zielführende informelle Kommunikation – hier sei nur die „Mund-zu-Mund-Propaganda“ als Stichwort genannt – abseits der Vorgaben der Verwaltungsbehörden bzw. Brüssels nicht realistisch.

Zudem hat „Europa“ in Form der Europäischen Kommission ein massives personelles Wahrnehmungsproblem. Anders als etwa der Bund oder die Länder, die durch geeignete Vertreter, beispielsweise Minister, Staatssekretäre, Landräte, Bürgermeister, bei Projektvorstellungen oder -einweihungen repräsentiert werden, fehlen Europa Gesichter und Personen. Eine Personifizierung Europas unterhalb der Ebene der Europäischen Kommission (sei es durch die Vertretungen der Europäischen Kommission, die vorhandenen europäischen Netzwerke wie Europe Direct oder die stärkere Einbindung der gewählten EU-Vertreter) wäre sehr wünschenswert. Die Europäische Kommission muss noch stärker als bisher und über die bestehenden Mittel der Öffentlichkeitsarbeit hinaus im direkten Kontakt mit den Bürgern den eigenen Beitrag bei der Förderung der diversen Projekte darstellen. Dabei kann sie durchaus von der nationalen Politik lernen, indem sie „Gutes“ tut – und darüber redet.

## **TELLING THE STORY – DIE ZUKUNFT DER EUROPÄISCHEN INFORMATIONS- UND KOMMUNIKATIONSPOLITIK „VOR ORT“**

Grundsätzlich ist in den zurückliegenden Jahren in der Tat die Erkenntnis weiter gereift, dass die zahlreichen Maßnahmen der EU, die die Unionsbürger häufig ganz unmittelbar und im Alltag betreffen, auch in eine professionelle Informations- und Kommunikationsstrategie eingebettet sein müssen, um erkennbar zu machen, wer für was verantwortlich zeichnet und wofür „Europa“, die EU, eben (auch) zuständig ist. Mittels der Europe Direct-Informationszentren, von denen es allein in Deutschland mehr als 50 Büros gibt, versucht die Europäische Kommission über sich und ihre Arbeit zu informieren. Dabei bietet Europe Direct auch ein umfangreiches Informationsangebot zu den unterschiedlichen Strukturfonds und ihrer Beantragung. Das Netzwerk hat sich ausdrücklich zum Ziel gesetzt, den Bürgern „Antworten auf Fragen zu Ihren Rechten und zu Fördermitteln in der EU“ zu geben.<sup>41</sup> Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, sich über die kostenlose Europe Direct-Hotline beraten zu lassen und so Informationen über die Tätigkeitsfelder der Europäischen Union zu erhalten. Im November 2014 startete die Kommission eine Informationskampagne mit dem expliziten Ziel, den Bürgern aufzuzeigen, welchen Nutzen die EU für ihren konkreten Alltag hat. In sechs Pilot-Ländern, darunter zuerst in Deutschland, wurden TV-Spots gezeigt und Printanzeigen geschaltet, die ihrerseits Beispiele für europäisches Handeln im Alltag der Bürger illustrieren sollen. Flankiert wird diese Kampagne von einer eigenen Website, auf der Informationen zu ausgewählten Projekten der EU abgerufen werden können.<sup>42</sup>

Trotz dieser sinnvollen Informationskampagne steht die Frage, wie der konkrete Nutzen der verschiedenen Strukturfonds „vor Ort“ den Bürgern in der Europäischen Union erläutert werden könnte, wie also eine erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit in diesem speziellen Bereich der europäischen Sozial- und Wirtschaftspolitik aussehen sollte, wie damit auch idealiter ein bürgerschaftliches Nachdenken über Anlage, Zielrichtung und Umfang der Kohäsionspolitik im allgemeinen wie im speziellen initiiert und intensiviert werden könnte, nach wie vor im Raum. Die EU-Kommission hat in jüngster Vergangenheit viel Energie in die Reform der Kommunikationsstrukturen der Kohäsionsfonds investiert. Bereits im November 2007 eröffneten Danuta Hübner, ehemals EU-Kommissarin für Regionalpolitik, und Vladimír Špidla, EU-Kommissar für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, in



Brüssel die Konferenz „Telling the Story: Communicating EU Cohesion Policy together.“ Mehr als 400 Kommunikationsbeauftragte aus ganz Europa diskutierten Strategien, um in ihren Mitgliedsstaaten und Heimatregionen eine verständlichere Informationspolitik über die Kohäsionsfonds umzusetzen. Danuta Hübner hob bei der Eröffnung hervor, wie bedeutend die europäischen Fonds „vor Ort“ seien, um der EU ein Gesicht zu geben:



*„Es gibt mittlerweile eine überwältigende Zahl ermutigender Berichte über den praktischen Nutzen der Kohäsionspolitik aus allen Regionen Europas. [...] Für die Bürger wird durch die Kohäsionspolitik in vielen Regionen der Nutzen der EU-Mitgliedschaft am sichtbarsten und dies bietet uns maßgeschneiderte Gelegenheiten, ihnen das Thema ‚Europa‘ näherzubringen.“<sup>43</sup>*

Wie wichtig dieser europaweite Austausch war, unterstreicht die Tatsache, dass im Jahr 2013 eine Nachfolgekonferenz stattfand. Auf der deutlich größeren Veranstaltung – insgesamt nahmen mehr als 800 Teilnehmer aus allen 28 EU-Mitgliedsstaaten teil – beschäftigten sich die Kommunikationsexperten bei Vorträgen und in diversen Workshops mit vier Leitthemen. Es galt zu untersuchen, wie man (1) die Sichtbarkeit von europäischen Investitionen auf lokaler und regionaler Ebene verbessern und Kommunikationsspezialisten ihre positiven Folgen sinnvoll darstellen könnten. Zudem sollten (2) Ideen entwickelt werden, wie die Zusammenarbeit zwischen der EU und den auf nationaler und regionaler Ebene in der Kommunikation agierenden Personen verbessert werden könnte. Darüber hinaus wollten die anwesenden Experten erörtern, wie man (3) noch vor der Verabschiedung einer künftigen Kommunikationsstrategie nützliches Fachwissen auf diesem Gebiet an die jeweiligen ausführenden Einrichtungen weitergeben könnte und (4) Ideen sammeln, wie richtige und sinnvolle Kommunikation bei den Fonds dazu beitragen kann, Europa und seine Bürger enger zusammenbringen.<sup>44</sup>

Die Ergebnisse der Workshops der zweitägigen Konferenz wurden in Kurzform veröffentlicht und sind auf den Webseiten der Europäischen Kommission einsehbar.<sup>45</sup> Dabei sind diese Ideen und Vorschläge insgesamt eher unbestimmt gehalten und fokussieren sich auf allgemeine, grundsätzlich schon lange bekannte Kommunikationshinweise wie etwa die Einbindung sozialer Medien, die Bedeutung ansprechend

gestalteter Webseiten oder den richtigen Umgang mit negativer Publicity. Viel wichtiger erscheint es daher, dass die Kommission erkannt hat, dass ein regelmäßiger Austausch und eine langfristige Planung der Fonds-Kommunikation mittelfristig das Gesamtbild der Kohäsionsfonds wie der EU verbessern kann.

Wie nun stellt sich angesichts dieses skizzierten Rahmens und der damit verbundenen Potentiale die Kohäsionspolitik „vor Ort“ konkret dar? Genauer: Was sind Erfahrungen und Einschätzungen von Kommunen im Verwaltungshandeln bzw. im Politikprozess des europäischen Mehrebenensystems?

- 1 | Land Brandenburg: Bekanntheit und Wahrnehmung der EU-Regionalpolitik, in: <http://www.efre.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.523388.de>, zuletzt abgerufen am 4. Dezember 2017.
- 2 | Ebd.
- 3 | Ebd.
- 4 | Vgl. Europäische Kommission: Allgemeine Bekanntheit.
- 5 | Vgl. Der Europäische Sozialfonds in der Wahrnehmung der Bürger im Frühjahr 2013 (Forsa-Studie vom 27. März 2013), S. 1-4.
- 6 | Tausenpfund: Gemeinden als Rettungsanker, S. 349.
- 7 | Einen guten Überblick bietet Sylke Nissen: Kommunikation in der Krise. Entwicklungen und Erfolgsbedingungen der EU-Informationspolitik, in: Zeitschrift für Politik, 4/2010, S. 453-473, S. 457-463.
- 8 | Vgl. Marc Gramberger: Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952-1996. PR zur Legitimation von Integration?, Baden-Baden 1997, S. 103 f.
- 9 | Vgl. Claudia Becker-Döring: Die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1952-1960: Die Anfänge einer europäischen Außenpolitik? Die Beziehungen der Hohen Behörde zu Drittstaaten unter besonderer Berücksichtigung Großbritanniens, Stuttgart 2003, S. 61-64.
- 10 | Vgl. Isabell van Ackeren/Klaus Klemm/Maike Neu-Clausen: Bildung, Jugend und Wissenschaft, in: Ulrich von Alemann u.a. (Hrsg.): Handbuch Europa in Nordrhein-Westfalen. Wer macht was in Nordrhein-Westfalen für Europa?, 3. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 15-264, S. 189. – Eine Übersicht über die EDZ in Deutschland findet sich hier [http://europa.eu/europedirect/meet\\_us/germany/index\\_de.htm](http://europa.eu/europedirect/meet_us/germany/index_de.htm).
- 11 | Vgl. Michael Brüggemann: Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, S. 121 f.
- 12 | Ebd., S.123.
- 13 | Europäische Kommission: Information and Communication Policy, Communication of Mr Pinheiro to the Commission, SEC (93) 916/9, Brüssel 1993.
- 14 | Vgl. Gramberger: Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission, S. 250.
- 15 | Vgl. ebd., S. 124 f.
- 16 | Vgl. Talke Hoppmann: Citizen Perceptions of the European Union. The Impact of the EU Web Site, Amherst 2010, S. 154.
- 17 | Die Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland skizziert die Aufgabe von Team Europa wie folgt: „Das Rednerteam Europa besteht aus Referenten, die aus dem gesamten Bundesgebiet kommen und für Vorträge zu den verschiedensten europäischen Themen gebucht werden können. Sie können zum Beispiel dann angefragt werden, wenn die wenigen hauptamtlichen Mitarbeiter der Kommissionsvertretung aus Zeitmangel einen Vortragswunsch nicht erfüllen können.“, vgl. [http://ec.europa.eu/deutschland/service/on\\_spot/team\\_europe/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/service/on_spot/team_europe/index_de.htm).
- 18 | Vgl. Brüggemann: Europäische Öffentlichkeit, S. 125.
- 19 | Vgl. ebd., S. 144.
- 20 | Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik, KOM (2006) 35 endgültig, Brüssel 2006, S. 4.
- 21 | Vgl. ebd.
- 22 | Vgl. ebd., S. 13 f.
- 23 | Vgl. Brüggemann: Europäische Öffentlichkeit, S. 144-146.
- 24 | Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat. Eine bürger-nahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa, KOM (2006) 211 endgültig, Brüssel 2006, S. 10.
- 25 | Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013, Rn. 101.
- 26 | Ebd., Anhang XII, Nr. 4.
- 27 | Vgl. Europäische Kommission: Sichtbarkeit der Kohäsionspolitik sicherstellen. Informations- und Kommunikationsvorschriften 2014-2020 (Informationsblatt vom März 2014), S. 3 f. Nichtsdestoweniger ist eine jährliche Überprüfung der Kommunikationsmaßnahmen durch den Überwachungsausschuss vorgesehen.
- 28 | Vgl. ebd., S. 3.
- 29 | Zur Unterscheidung: In der Förderphase 2007-2013 hießen die Papiere „Kommunikationspläne“, in der aktuellen Förderphase 2014-2020 „Kommunikationsstrategien“.
- 30 | Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006, Art. 69.
- 31 | Vgl. ebd.
- 32 | Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006, Art. 2.
- 33 | Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006, Rn. 2.
- 34 | Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Kommunikationsplan zum Operationellen Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds. Förderperiode 2007-2013 (Stand: 25. Juli 2008), S. 4 f.
- 35 | Vgl. ebd., S. 8-13.
- 36 | Vgl. ebd., S. 19.
- 37 | Ebd., S. 8.
- 38 | In Deutschland sind auf Bundes- und Länderebene Referate in den zuständigen Ministerien mit den Aufgaben der Verwaltungsbehörden betraut. Eine beispielhafte Übersicht für den ESF findet sich unter: [http://www.esf.de/portal/generator/1664/esf\\_kontaktstellen.html](http://www.esf.de/portal/generator/1664/esf_kontaktstellen.html).
- 39 | Vgl. [http://www.esf.de/portal/generator/1664/esf\\_kontaktstellen.html](http://www.esf.de/portal/generator/1664/esf_kontaktstellen.html). Werbemittel können beispielsweise beim ESF auf einigen Homepages des Bundes und der Länder abgerufen werden.
- 40 | Ein detaillierter Maßnahmenkatalog findet sich in der einschlägigen Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Anhang XII.
- 41 | [http://europa.eu/europedirect/introducing/index\\_de.htm#central\\_information\\_service](http://europa.eu/europedirect/introducing/index_de.htm#central_information_service).
- 42 | <http://www.fuersieda.eu>.
- 43 | Lasst uns über Kohäsionspolitik sprechen. Konferenzteilnehmer erörtern innovative Strategien für die Öffentlichkeitsarbeit, Pressemitteilung der Europäischen Kommission IP/07/1762 vom 26. November 2007.
- 44 | Vgl. Telling the Story (Communicating European Structural and Investment Funds 2014-2020, Brussels 09-10/12/2013). Programme, S. 2.
- 45 | Vgl. Telling the Story. Key learnings from workshops, in: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/conferences/telling-the-story/doc/wks\\_harvest\\_revised.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/telling-the-story/doc/wks_harvest_revised.pdf).

# Fallbeispiel:

## Produktionsschule Moritzburg

### DIE GEMEINDE MORITZBURG IM LANDKREIS MEIßEN

Die Gemeinde Moritzburg liegt 15 Kilometer nördlich von Dresden und gehört dem zentralsächsischen Landkreis Meißen an, der an die Landkreise Nordsachsen, Mittelsachsen, Sächsische-Schweiz-Osterzgebirge, Bautzen, die kreisfreie Stadt Dresden sowie im Norden an das Land Brandenburg angrenzt. In Moritzburg kommen 8.311 Einwohner auf eine Gemeindefläche von 46,37 km<sup>2</sup>, was einer Bevölkerungsdichte von 181 Personen pro km<sup>2</sup> entspricht.<sup>1</sup> Die Wirtschaft in Moritzburg ist aufgrund seines bekannten Barockschlosses stark vom Tourismus geprägt. Ein Großteil der Bewohner arbeitet im Umland im Großraum Dresden, 88,63 Prozent der werktätigen Moritzburger pendeln zu ihrem Arbeitsort.<sup>2</sup> Der Landkreis Meißen umfasst 19 Gemeinden und zehn Städte und verzeichnet insgesamt knapp 245.000 Einwohner. Der Landkreis verfügt über eine differenzierte Wirtschaftsstruktur: Traditionelle Branchen neben dem Handwerk sind die Produktion von Porzellan und Keramikwaren, die Stahlindustrie, die Chemieindustrie und der Maschinenbau. Darüber hinaus haben sich in den letzten Jahren unter anderem auch Automobilzulieferer, Druckmaschinenbauer und Unternehmen aus den Bereichen der Metallverarbeitung, der Mikroelektronik, der Biotechnologie, der Medizintechnik und der Lebensmittelherstellung niedergelassen.<sup>3</sup> Im Vergleich mit den anderen sächsischen Landkreisen verfügt der Landkreis Meißen über eine recht hohe Industriedichte. Insgesamt existieren 192 Betriebe im produzierenden Gewerbe.<sup>4</sup>

### REGIONALE HERAUSFORDERUNGEN: LANGZEITARBEITSLOSIGKEIT UND JUGENDLICHE OHNE SCHULABSCHLUSS

Die Wirtschaftskraft hat im Landkreis Meißen wie im gesamten Freistaat in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen und die Arbeitslosenquote fiel von 18,8 Prozent im Jahr 2005<sup>5</sup> auf 7,7 Prozent im Juni 2015<sup>6</sup>. Sie ist damit auf dem niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung.<sup>7</sup> Das Ausbildungsangebot im Landkreis befindet sich ähnlich wie das Arbeitsangebot auf einem recht hohen Niveau.<sup>8</sup> Auf 1249 Bewerber für Berufsausbildungsstellen kamen in der ersten Hälfte des Jahres 2015 laut Arbeitsagentur 1099 freie Ausbildungsplätze.<sup>9</sup> Diese Zahlen können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Landkreis Meißen



#### Gemeinde Moritzburg

Bundesland:	Sachsen
Kreis:	Landkreis Meißen
Einwohner:	8.311 (Stand: 31.12.2013)
Fläche:	46,37 km <sup>2</sup>
Bürgermeister:	Jörg Hänisch

Quelle statistische Daten: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

(wie in ganz Sachsen) nach wie vor ein überdurchschnittlicher Anteil an Langzeitarbeitslosen sowie eine relativ hohe Arbeitslosigkeit unter jungen Menschen festzustellen sind.<sup>10</sup> Trotz der positiven Entwicklungen auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt in den letzten Jahren fällt vielen jungen Menschen in Sachsen der Schritt ins Berufsleben immer noch schwer. Die Arbeitslosenquote der 15 bis 25-jährigen betrug 2013 im Landkreis Meißen 8,5 Prozent<sup>11</sup>, im bundesdeutschen Durchschnitt lag dieser bei 6,0 Prozent.<sup>12</sup> Hinzu kommt, dass im Landkreis Meißen fast 9 Prozent (2012) aller Schüler die Schule ohne Schulabschluss verlassen.<sup>13</sup> Die Gründe hierfür sind vielfältig – einer davon ist, dass Sachsen relativ hohe Leistungsansprüche an Schulabgänger stellt. So kann der Hauptschulabschluss, anders als in vielen anderen deutschen Bundesländern, dort nur nach dem Ablegen einer zentralen Prüfung erworben werden.<sup>14</sup>

Die sächsische Landesregierung hat dieses Problem erkannt und deshalb in den letzten Jahren unterschiedliche Maßnahmen für Schüler ins Leben gerufen, deren Abschluss als gefährdet gilt. Nach Angaben der sächsischen Staatskanzlei werden bis 2020 bis zu

10 Millionen Euro an Fördergeldern aus dem ESF und Landesmitteln für Projekte zur Unterstützung abschlussgefährdeter Schüler eingesetzt.<sup>15</sup> Damit auch diejenigen Jugendlichen, die bereits in der Vergangenheit die Schule ohne Abschluss verlassen oder aus anderen Gründen nach der Schule keine Arbeits- oder Ausbildungsstelle gefunden haben, zukünftig Chancen auf eine Integration in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt bekommen, hat der Freistaat Sachsen 2008 den Förderbaustein PROS für Produktionsschulen mit in sein ESF-Landesprogramm aufgenommen. In Sachsen existieren momentan zehn Produktionsschulen, die eine Förderung durch ESF-Mittel erhalten.<sup>16</sup> Produktionsschulen basieren auf einem in Dänemark entstandenen Bildungskonzept und sind Einrichtungen, die das Ziel haben, „jungen Menschen mit beruflichem Förderbedarf Kenntnisse, Fähigkeiten und Verhaltensweisen zu vermitteln, die für die Aufnahme einer Berufsausbildung und einer Erwerbstätigkeit notwendig sind“.<sup>17</sup> Es handelt sich dabei nicht um Schulen im engeren Sinne – Produktionsschulen kombinieren ausbildungsbezogenes Lernen mit sinnstiftender Arbeit unter sozialpädagogischer Begleitung. Das Lernen findet dabei in Produktionswerkstätten statt, in denen handwerkliche Produkte hergestellt oder Dienstleistungen angeboten werden.<sup>18</sup>

### **DIE NEUE PRODUKTIONSSCHULE MORITZBURG**

Die „Neue Produktionsschule Moritzburg“ (NPSM) wurde 2008 gegründet und damit zum ersten Modellprojekt innerhalb des sächsischen ESF-Förderbausteins für Produktionsschulen. Träger ist die „Produktionsschule Moritzburg gGmbH“, die 2004 aus einem seit 1998 bestehenden Arbeitszweig des Diakonenhauses Moritzburg ausgegründet wurde und nunmehr eine gemeinnützige Tochtergesellschaft des Diakonenhauses, der Kommune Moritzburg sowie der evangelischen Kirchgemeinden Moritzburg und Reichenberg ist.

„Wir richten uns mit der NPSM an sozial benachteiligte Jugendliche, die einfach den Anschluss verpasst haben. Sie haben meistens entweder die Schule oder ihre Ausbildung abgebrochen und anschließend eine typische Abbrecherkarriere hingelegt“, erklärt Geschäftsführer David Meis. Viele Teilnehmer kämen dabei auch aus Milieus, in denen Fragen wie Suchtmittelmissbrauch, Verschuldung oder prekäre Wohnsituationen eine Rolle spielen. „Als wir 2008 mit unserem Projekt begonnen haben, waren Arbeitslosigkeit und fehlende Ausbildungsplätze in der Region noch ein großes Thema. Unser Teilnehmerfeld war damals sehr heterogen. Da hat sich viel verändert



in den letzten Jahren“, berichtet Meis. Aufgrund der Entspannung auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt im Landkreis Meißen nimmt insbesondere der Anteil an langzeitarbeitslosen Jugendlichen an der NPSM stark zu. Diesen Jugendlichen fällt eine erfolgreiche Projektteilnahme zum Teil sehr schwer und mancher kommt auch im Anschluss an das Projekt für eine reguläre Berufsausbildung nicht in Frage. Meis zufolge werden diese Jugendlichen daher zukünftig eher Anlerntätigkeiten und Beschäftigungen auf dem zweiten Arbeitsmarkt nachgehen: „Das ist zwar nicht das offizielle Ziel des ESF-Förderbausteins<sup>19</sup> – aber in der Realität stellt sich das nun mal so dar.“

Die Teilnehmer der NPSM kommen allesamt aus dem Umland von Moritzburg, insbesondere aus dem Landkreis Meißen und hier vor allem aus den Städten Meißen, Coswig und Radebeul. Aus Moritzburg direkt kommt hingegen aktuell niemand. Die Gemeinde selbst gilt als eher wohlhabend; in der Vergangenheit gab es nur einen einzigen Teilnehmer aus dem Ort. Der frühe Arbeitsbeginn um acht Uhr morgens und der lange Arbeitstag bis 15.30 Uhr von montags bis freitags stellt für die pendelnden Teilnehmer durchaus eine Schwelle dar, die es zu überwinden gilt. Meis sieht das allerdings vor allem positiv: „Von Anfang an werden diejenigen ausgesiebt, die wirklich motiviert sind und das Projekt hier bei uns auch wirklich durchziehen.“ Für ihre Tätigkeit erhalten die Projektteilnehmer fünf Euro am Tag sowie eine leistungsabhängige wöchentliche Vergütung. Der Altersdurchschnitt der Jugendlichen liegt bei 21 Jahren.

Ein Drittel bis zur Hälfte der Projektteilnehmer an der NPSM hat keinen Schulabschluss. Aus diesem Grund bietet die Schule für diejenigen, die persönlich und kognitiv dazu in der Lage sind, einen mehrmonatigen Vorbereitungskurs zum Nachholen des Hauptschulabschlusses an. Der Schulkurs findet dabei an drei Tagen in der Woche für drei bis fünf Stunden statt. „Die Verbindung von Arbeiten und Lernen ist auch





hier natürlich zentral“, betont Meis, „wenn die Teilnehmer nachmittags zum Beispiel in der Gärtnerei arbeiten und dort die Fläche eines Beetes berechnen müssen, dann sehen sie, warum sie am Vormittag Mathematik gelernt haben.“

Die Projektdauer an der NPSM ist für jeden Teilnehmer zunächst auf zwei Jahre angelegt und kann im Einzelfall verlängert werden. Meis schätzt, dass der Vermittlungserfolg bei etwa 25 bis 35 Prozent der Teilnehmer liegt, die anschließend auf dem regulären Arbeits- und Ausbildungsmarkt unterkommen. Im aktuellen Projekt arbeiten zurzeit 24 Jugendliche in Gruppen von jeweils sieben bis acht Personen in der Gärtnerei, der Holzwerkstatt und der Metallwerkstatt der Produktionsschule. Im ESF-Förderzeitraum von 2007 bis 2013 existierten darüber hinaus noch Mittel für eine zusätzliche Lernküche, die jetzt nicht mehr in Betrieb ist.

Das Projekt ist in Moritzburg allgemein sehr akzeptiert und im Landkreis gut vernetzt. Immer mehr Moritzburger kennen die Produktionsschule, die als Dienstleister auch Aufträgen der Gemeinde zum Beispiel im Bereich der Landschaftspflege nachgeht. Im Beirat der Schule sitzen Mitglieder der Kommunalverwaltung, der Dezernent für Arbeit des Landkreises Meißen und Vertreter der Kreishandwerkerschaft. Die enge Zusammenarbeit mit letzterer ist nicht zuletzt deshalb wichtig, um Konflikten zwischen dem freien Markt und der öffentlich geförderten Produktionsschule vorzubeugen. Die Produktionsschule stellt zwar kaum eine Konkurrenz für die handwerklichen Betriebe dar, aber immerhin erwirtschaftet sie mit den Umsatzerlösen ihrer angebotenen Produkte und Dienstleistungen rund 5 bis 10 Prozent ihres Budgets und steht zumindest theoretisch im Wettbewerb mit den örtlichen Handwerksbetrieben. Diese Eigenmitemwirtschaftung ist auch der Punkt, den Meis am Konzept der Produktionsschule am interessantesten findet: „Da wir von den Erlösen zu einem gewissen Teil abhängig sind, übt das natürlich auch einen gewissen Druck auf uns und die Werkstätten aus. Dies bringt Ernsthaftigkeit und Verantwortung für alle Beteiligten in das Projekt, die die Arbeit der Teilnehmer enorm aufwertet.“

Die ESF-Förderung ist neben den Umsatzerlösen und den Mitteln vom Jugendamt und dem Jobcenter ein sehr wichtiges Standbein für die Produktionsschule Moritzburg gGmbH und macht ungefähr ein Drittel der Finanzierung aus. Neben der „Neuen Produktionsschule“ werden auch noch weitere Projekte der gemeinnützigen Gesellschaft im Landkreis Meißen durch ESF-Mittel gefördert, darunter die Jugendwerkstatt Meißen, die auf einem ähnlichen Konzept wie die NPSM beruht.

Erkundigt man sich nach dem verwaltungstechnischen Aufwand, der für die Beantragung der ESF-Mittel notwendig ist, verweist Meis zunächst auf die Größe seines Betriebes. Auf die 30 Mitarbeiter der Produktionsschule gGmbH kämen zusätzlich 2,5 Verwaltungskräfte. „Das scheint zunächst enorm im Vergleich mit mittelständischen Unternehmen der gleichen Größe“, stellt Meis fest. „Allerdings sind diese Stellen hier bei uns dringend notwendig – der Verwaltungsaufwand für die ESF-Förderung ist wirklich groß, das muss man leider so sagen.“ Gerade jetzt zu Beginn der neuen Förderperiode kämen von der Sächsischen Aufbaubank (SAB), die die ESF-Mittel in Sachsen verwaltet, immer noch neue Anforderungen und Präzisierungen des notwendigen Verwaltungshandelns. Ob die Ursachen dieser komplexen Prozesse in Brüssel, im sächsischen Wirtschaftsministerium als Fondsverwalter, im sächsischen Sozialministerium als inhaltlich verantwortliche Stelle oder in der SAB zu suchen sind, möchte Meis dabei nicht beurteilen: „Fakt ist, trotz des Bemühens um Vereinfachung durch Pauschalierungen nimmt der Verwaltungsaufwand immer stärker zu!“ Dies zeigt sich auch im schwierigen Beginn der neuen Förderperiode und der Bescheidung des Projektes ab 2015. Hier musste die Produktionsschule Moritzburg mit vorzeitigem Maßnahmenbeginn zweieinhalb Monate mit allen Zahlungen, Löhnen und Mieten in Vorkasse treten. „Das ist einerseits gut, da wir so keine Jugendlichen und keine Mitarbeiter nach Hause schicken mussten und nahtlos weiterarbeiten konnten. Andererseits stellt es für die Träger natürlich ein großes wirtschaftliches Risiko dar“, so Meis. „Ich würde Ihnen deshalb unterschreiben, dass es für Träger ohne ESF-Erfahrung sehr schwierig sein kann, in Projekte dieser Größenordnung einzusteigen.“



Allerdings lobt Meis die umfangreiche Ausstattung des ESF-Programms im Vergleich zu anderen Förderlinien: „Die ESF-Förderung ist wirklich komfortabel. In der Neuen Produktionsschule werden die Teilnehmer von einem festen Anleiter pro Werkstatt betreut, für jeden Arbeitsbereich existiert zusätzlich eine halbe Stelle sozialpädagogischer Begleitung. Zusätzlich können wir für den Schulkurs Lehrer auf Honorarbasis anstellen.“ In vergleichbaren Projekten mit anderen Förderpartnern kämen zum Teil doppelt so viele Teilnehmer auf die gleiche Anzahl an Betreuern. „Mit den ESF-Mitteln kann man da natürlich ganz anders arbeiten und dementsprechend auch größere Erfolge erzielen.“

Aber hat die ESF-Förderung der „Neuen Produktionsschule“ auch einen Einfluss auf die Wahrnehmung der EU „vor Ort“ in Moritzburg? Bei der Begehung der Schule fallen ESF-Poster in den Klassenräumen und die exponiert angebrachten Informationsplaketten auf. Meis ist hinsichtlich der Außenwirkung der EU allerdings eher unsicher: „Unsere Mitarbeiter sind sich natürlich darüber im Klaren, dass ihre Arbeit von der EU gefördert wird – nicht zuletzt deshalb, weil sie den bürokratischen Aufwand täglich mittragen müssen. Die Projektteilnehmer selbst werden in der Schule natürlich auch darüber aufgeklärt und müssen das auch unterschreiben.“ Ob überhaupt etwas bzw. wieviel die Moritzburger von der europäischen Förderung der Schule mitbekommen, könne er allerdings nicht sagen.

1 | Vgl. *Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Gemeindeverzeichnis online*, in: <http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/gemeindeverz.asp?G=moritzburg>.

2 | Vgl. *Deutschland123.de – Statistik zu jedem Ort in Deutschland*, in <http://www.deutschland123.de/moritzburg-sachsen-pendler-statistik>.

3 | Vgl. *Wirtschaftsförderung Region Meißen GmbH: Wirtschaftszahlen 2015*, in: <http://www.wirtschaftsregion-meissen.de/unsere-region/wirtschaft.html>.

4 | Vgl. *Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Kreiszahlen 2013*, in <http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/kreiszahlen.pdf>.

5 | *Statistisches Landesamt Freistaat Sachsen: Der Arbeitsmarkt im Freistaat Sachsen 2005*, in: [https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/SNHeft\\_derivate\\_00004900/A\\_VI\\_8\\_j05\\_SN.pdf;jsessionid=76735FA0A7557795F559FF1A065C7623](https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/SNHeft_derivate_00004900/A_VI_8_j05_SN.pdf;jsessionid=76735FA0A7557795F559FF1A065C7623).

6 | *Im Vergleich dazu liegt die Arbeitslosenquote im Juli 2015 bei 7,9 Prozent in Sachsen, 8,8 Prozent in Ostdeutschland und im Bundesdurchschnitt bei 6,2 Prozent. Siehe hierzu Bundesagentur für Arbeit: Statistik nach Regionen 2015*, in [https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur-Nav.html?year\\_month=201506](https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur-Nav.html?year_month=201506).

7 | *Dabei ist zu beachten, dass sich ab Dezember 2008 bei der Bundesagentur für Arbeit die statistische Grundlage für die Arbeitslosenquote geändert hat. Seitdem bezieht sich die Arbeitslosenquote auf alle zivilen Erwerbspersonen, vorher bezog sie sich nur auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen. Dies hat zu einer tendenziellen Senkung der veröffentlichten Arbeitslosenquoten geführt, was zeitliche Längsschnittvergleiche erschwert. Siehe hierzu Bundesagentur für Arbeit: Berechnung von Arbeitslosenquoten und Bezugsgrößen*, in: [http://statistik.arbeitsagentur.de/nn\\_4236/Statistischer-Content/Grundlagen/Berechnung-Arbeitslosenquote/Berechnung-Arbeitslosenquote.html](http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_4236/Statistischer-Content/Grundlagen/Berechnung-Arbeitslosenquote/Berechnung-Arbeitslosenquote.html).

8 | Vgl. *Sächsische Zeitung: Arbeitslosenquote niedrig wie nie, Onlinemeldung vom 1. Juli 2015*, in: <http://www.sz-online.de/nachrichten/arbeitslosenquote-niedrig-wie-nie-3138828.html>.

9 | Vgl. *Bundesagentur für Arbeit Riesa: Halbjahresbilanz auf dem Ausbildungsmarkt, 1/2015*, in: <http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/dienststellen/rds/riesea/Agentur/Presse/Presseinformationen/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI739188>.

10 | Vgl. *Leipziger Volkszeitung: Wenig Job-Chancen für Langzeitarbeitslose in Sachsen – 81.000 Menschen betroffen, Onlinemeldung vom 23.7.2012*, in: <http://www.lvz.de/Mitteldeutschland/News/Wenig-Job-Chancen-fuer-Langzeitarbeitslose-in-Sachsen-81.000-Menschen-betroffen>.

11 | Vgl. *Statistisches Landesamt Freistaat Sachsen: Der Arbeitsmarkt im Freistaat Sachsen 2013*, in: [http://www.statistik.sachsen.de/download/100\\_Berichte-A/A\\_VI\\_8\\_j13\\_SN.pdf](http://www.statistik.sachsen.de/download/100_Berichte-A/A_VI_8_j13_SN.pdf).

12 | *Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt: Strukturkompass 2015*, in: <https://www.statistik.sachsen-anhalt.de/apps/StrukturKompass/indikator/zeitreihe/90>.

13 | Vgl. *Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Kreiszahlen 2013*, in <http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/kreiszahlen.pdf>.

14 | Vgl. *Sächsische Zeitung: Jeder elfte Schüler in Sachsen ohne Abschluss, Onlinemeldung vom 4. Mai 2015*, in: <http://www.sz-online.de/sachsen/jeder-elfte-schueler-in-sachsen-ohne-abschluss-3095577.html>.

15 | Vgl. *Freistaat Sachsen: Medieninformationen vom 2.2.2015*, in: <http://www.bildung.sachsen.de/5771.htm?pmid=2782>.

16 | Vgl. *Freistaat Sachsen: ESF 2007-2013 – Verzeichnis der Begünstigten im Freistaat 2007-2013, 12/2014*, in: [http://www.strukturfonds.sachsen.de/download/Beguenstigtenverzeichnis\\_ESF\\_Sachsen\\_2007-2013\\_Stand\\_31.12.2014.pdf](http://www.strukturfonds.sachsen.de/download/Beguenstigtenverzeichnis_ESF_Sachsen_2007-2013_Stand_31.12.2014.pdf).

17 | *Bundesverband Produktionsschulen: Gründungstext des Bundesverbandes Produktionsschulen 2007*, in: [http://www.bv-produktionsschulen.de/cms/?page\\_id=143](http://www.bv-produktionsschulen.de/cms/?page_id=143).

18 | Vgl. *Jörg Meier/Cortina Gentner: Die sächsischen Produktionsschulen stellen sich vor, Hamburg 2013, S. 89.*

19 | *Die ESF-Richtlinie zur Umsetzung der Produktionsschulen in Sachsen formuliert dabei folgende Ziele für Produktionsschulen: „Förderung des lebensbegleitenden Lernens und Verbesserung der Berufswahlkompetenz; Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen durch die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit; (Wieder-) Einstieg sozial benachteiligter und individuell beeinträchtigter junger Menschen in das Berufsausbildungssystem sowie in das Erwerbsleben.“*, in: [http://www.sab.sachsen.de/media/esf/fzr\\_0713/frderbaustein\\_neu/9153-PROS.pdf](http://www.sab.sachsen.de/media/esf/fzr_0713/frderbaustein_neu/9153-PROS.pdf).

## Im Gespräch:

# „Noch vor wenigen Jahren gab es 400 Logos.“

**Dr. Stephan Koppelberg**

*Ehem. Leiter der Vertretung der EU-Kommission in Bonn<sup>1</sup>*

„Europa“ wird in den Feuilletons der großen Zeitungen ausführlich diskutiert. Die Frage, was „Europa“ konkret für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort in den Kommunen bedeutet, wird seltener thematisiert.

Teilen Sie diesen Eindruck?

**Koppelberg:** *Bevor ich nach Bonn kam war ich vier Jahre lang in der Vertretung der EU-Kommission in Barcelona. Dort war für uns das Thema „Europa und die Kommunen“ eher nachrangig, vor allem auch deswegen, weil die Kommunen in Spanien im Vergleich zu Deutschland einen ganz anderen, einen weniger wichtigen Status haben.*

*Wir, als Vertretung der EU-Kommission hier in Bonn, arbeiten seit vielen Jahren an der Kommunikation „Europas vor Ort“, aber es ist ein langer Prozess, und ich weiß nicht, ob und wann wir mal sagen können, dass wir so weit sind, wie wir das gerne hätten. Denn es ist ja so: Es gibt tausende Beispiele für Förderprojekte, nahezu in jeder Kommune in Deutschland, wo Projekte erfolgreich mit europäischen Fördergeldern umgesetzt wurden.*

Es wird zwar viel im Bereich der Kommunikation gemacht, andererseits hat ein Großteil der Bevölkerung noch nie etwas von diesen Förderungen oder einem konkreten kofinanzierten Projekt gehört. Warum sind die Zahlen, trotz der Millionen, die ausgeschüttet werden, so ernüchternd?

**Koppelberg:** *Wenn ein Projekt feierlich eröffnet wird, wird oftmals nicht einmal erwähnt, dass EU-Gelder, meist ja die Hälfte der Gesamtförderung, in dem Projekt stecken. Der Landesanteil mag teilweise bei nur 20 Prozent liegen, aber der zuständige Fachminister stellt es so dar, als handele es sich um ein Projekt des Bundeslandes. Projekte die gut laufen sind der eigene Verdienst, alles andere wird auf „Brüssel“ geschoben. „Europa“ fehlen auch einfach die Gesichter.*

Liegt es nicht genau auch daran? Sind Vertreter der EU bei Eröffnungen von Projekten anwesend?

**Koppelberg:** *Bei den großen Veranstaltungen, wenn zum Beispiel die operationellen Programme der Bundesländer vorgestellt werden, dann sind wir natürlich dabei. Bei den konkreten Projekten vor Ort eher nicht, das ist richtig. Dafür haben wir auch gar nicht die personellen Möglichkeiten.*

*Das ist manchmal ein wirklicher Kampf, der von der Angst geprägt ist, dass wir als EU in den Feldern der Länder oder der Kommunen wildern. Es gibt zwar eine vertragliche Verpflichtung, auf die EU als Fördergeber hinzuweisen, aber es gibt nach meiner Kenntnis nur wenige Fälle, bei denen die EU das dann auch einmal juristisch durchgesetzt hat.*

Ein weiterer Punkt: In Deutschland gibt es 17 Kommunikationsstrategien für jeden einzelnen Fonds, also vom Bund und den 16 Bundesländern. Es gibt 17 verschiedene Logos und Cooperate Designs für jeden einzelnen Fonds. Ist das sinnvoll?

**Koppelberg:** *Nur am Rande: Wir hatten als Europäische Kommission noch vor wenigen Jahren 400 verschiedene Logos. Heute haben wir ein gemeinsames. Aber um ihre Frage zu beantworten: Man muss den strukturellen Hintergrund dafür sehen. Die EU-Kommission ist eine vergleichsweise überschaubare Behörde, die gerade einmal einen Haushalt von 144 Milliarden Euro verwaltet, wovon übrigens gerade einmal 0,25 Prozent für Kommunikation vorgesehen sind. 80 Prozent dieser 114 Milliarden Euro werden aber letztlich wieder von den Mitgliedsstaaten verwaltet, in Deutschland größtenteils von der Länderebene. Wir geben das Geld ja quasi nur weiter. Wenn man Geld weitergibt, dann kann man Vorgaben machen, die aber auch wieder kontrolliert werden müssten. Und ehrlich gesagt ist es dann doch eigentlich wich-*



*tiger, dass etwas mit dem Geld passiert, dass Projekte erfolgreich umgesetzt werden, als dass man ausführlich kontrolliert, ob und wie dies kommuniziert wird.*

*Was aber auch offensichtlich ist: Die Mitgliedsstaaten und der Rat hatten eigentlich nie ein gesteigertes Interesse an Europäischer Kommunikation – sie hat keine Priorität. So mussten wir in der Vergangenheit auch eher bei den Kommunikationsmaßnahmen kürzen.*

Noch einmal ganz allgemein gefragt: Wie sehr hat die EU denn die Kommunen im Blick?

**Koppelberg:** *Wenn wir uns an den Lissaboner Vertrag halten, also die Sache rein rechtlich sehen, müssten wir gar keinen Kontakt zu den Kommunen halten. Die Kommission arbeitet mit den Mitgliedsstaaten zusammen. Ein direkter Kontakt ist strukturell schlicht nicht vorgesehen. In der Praxis sieht das aber natürlich anders aus: Es gibt den Ausschuss der Regionen, die direkten Kontakte, und die Netzwerke wie Europe Direct, die einen Kontakt herstellen, der auch dringend notwendig ist.*

Die Kommunen kritisieren häufig, dass der gesamte Prozess der Beantragung von EU-Fördergeldern außerordentlich aufwendig und schwierig ist. Ein häufig genannter Kritikpunkt ist die Bürokratie...

**Koppelberg:** *...die, wenn man ehrlich ist, bei der EU nicht größter ist, als diejenige beim Bund oder bei den Ländern. Man muss eben mit Steuergeldern verantwortungsvoll umgehen.*

Wie sinnvoll ist aus ihrer Sicht eine zentrale Stelle für „Europa“ in der Verwaltung, die möglicherweise dieser Bürokratie besser begegnen kann?

**Koppelberg:** *Ein Europabeauftragter ist sehr, sehr sinnvoll, übrigens unabhängig von der Größe der jeweiligen Kommune. Größere Kommunen haben natürlich einen strukturellen Vorteil, aber es gibt auch Beispiele kleinerer Gemeinden, die hier sehr aktiv sind, und für die es sich heute einfach auszahlt, die sehr stark von den Möglichkeiten, die „Europa“ bietet, profitieren.*

Herr Dr. Koppelberg, ein Bürgermeister fragt sie: „Was bringt meiner Gemeinde Europa?“, was antworten Sie ihm?

**Koppelberg:** *Jede Stadt, jede Gemeinde in Europa hat seit der Gründung der EU Frieden, politische Stabilität und eine erfreuliche wirtschaftliche Entwicklung. Und ganz konkret vor Ort: Ich würde sagen, dass ich in jeder Stadt, in jeder Gemeinde eine Projekt finde, dass mit EU-Geldern ermöglicht wurde.*

1 | Dr. Stephan Koppelberg war bis Ende Oktober 2015 Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in Bonn. Zum 1. November 2015 wechselte er zur Generaldirektion Kommunikation der Europäischen Kommission in Brüssel.

# Erfahrungen und Einstellungen der Kommunen. Auswertung einer Umfrage

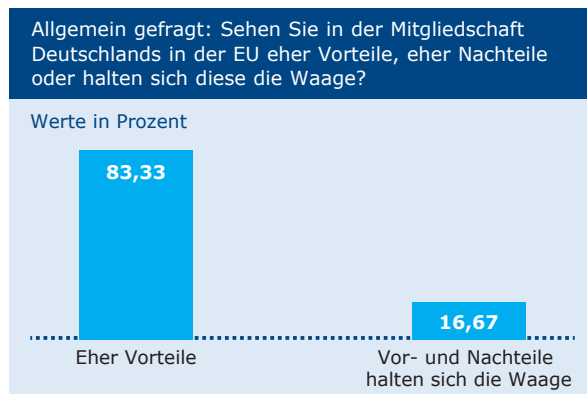
Erfahrungen der Kommunen mit „Europa“, mit Beantragung, Verwendung und Dokumentation von Fördermitteln der Regional- und Strukturfonds, mit hin auch die dafür notwendige Zusammenarbeit von kommunaler, von landes- und bundespolitischer und europäischer Ebene, sind ein wesentliches Erkenntnisinteresse der vorliegenden Studie. Um ein möglichst genaues Bild von wahrgenommenen Chancen und Potentialen der Umsetzung der Förderpolitik vor Ort, aber auch von deren Restriktionen und Hemmnissen zu erhalten, wurde ein Fragebogen entwickelt, der neben konkreten Fragen zur organisatorischen und verwaltungstechnischen Abwicklung der Kohäsionspolitik auch auf einer ganz basalen Ebene Einstellungsmuster zum europäischen Integrationsprozess abfragt. Eine ähnliche Befragung hat das Institut für Urbanistik im Jahr 2006 durchgeführt, wenn auch in einem anderen Kontext und mit anderen Zielrichtungen. Ein Vergleich beider Umfragen findet sich im Anhang dieser Studie. Um diesen empirischen Teil der Studie in einem leistbaren Rahmen zu halten, wurden die Bögen an insgesamt 45 Kommunen versendet. Bei der Auswahl der Kommunen musste sich aus Gründen der Machbarkeit auf zwei Bundesländer konzentriert werden: Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Beide Länder unterscheiden sich von ihrem kommunalpolitischen Profil her erheblich: Während Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsreichstes Bundesland der Republik mit seinen Großstadtreionen an Rhein und Ruhr ein sehr stark urban geprägtes Bundesland darstellt, ist das Land Rheinland-Pfalz mit seinen im Vergleich zu NRW vergleichsweise kleinen Städten und seiner spezifischen kommunalpolitischen Einteilung in so genannte Verbandsgemeinden deutlich stärker ländlich geprägt.

In Nordrhein-Westfalen wurden die 22 kreisfreien Städte<sup>1</sup>, die aufsummiert auf eine Einwohnerzahl von ca. 7,1 Millionen Menschen kommen, angeschrieben (was ca. 41 Prozent der Bevölkerung des Landes Nordrhein-Westfalen entspricht). In Rheinland-Pfalz wurden die Fragebögen ebenfalls an insgesamt 22 Kommunen versendet, hier aber an die acht großen kreisangehörigen Städte<sup>2</sup> sowie die 14 verbandsfreien Städte<sup>3</sup>, die in der Summe auf eine knappe halbe Million Einwohner kommen (was ca. 12 Prozent der Landesbevölkerung entspricht).

Von den 22 in Nordrhein-Westfalen angeschriebenen Kommunen antworteten 14, was eine Rücklaufquote von 63,6 Prozent bedeutet.<sup>4</sup> Von den 22 ausgewählten Kommunen in Rheinland-Pfalz antworteten zehn, womit die Quote des Rücklaufs sich auf 45,5 Prozent beläuft und damit etwas geringer war.<sup>5</sup> Aufsummiert ergibt sich für die Gesamtbefragung daraus eine Rücklaufquote von 54,5 Prozent. Die Ergebnisse der Umfrage können offenkundig nicht den Anspruch erheben, statistisch repräsentativ für die Kommunen in Deutschland insgesamt zu sein; doch zweifellos lassen sich aus den vorliegenden Antworten interessante Befunde ableiten.

## GRUNDSATZEINSTELLUNG ZUR EU

Für die Leitfragen und das Erkenntnisinteresse des Projekts war es zunächst wichtig, Befunde über die GrundsatzEinstellung zur EU der derjenigen Personen zu generieren, die die Fragebögen stellvertretend für die jeweiligen Kommunen ausgefüllt haben. Was die grundsätzliche Einstellung gegenüber dem europäischen Integrationsprozess angeht, so zeigt sich in der Gesamtheit der befragten Kommunen ein relativ homogenes Meinungsbild. Mit 83,3 Prozent steht die deutlich überwiegende Mehrzahl der befragten Kommunen der Mitgliedschaft Deutschlands in der EU



positiv gegenüber. Keine einzige Kommune betont grundsätzliche Nachteile, von vier Kommunen wurde angekreuzt, dass sich Vor- und Nachteile die Waage halten. Der Tenor der Befragung indiziert insofern eine klare EU-Affinität der Verantwortlichen in den Kommunen im Grundsatz, auch wenn auf der Arbeitsebene in den konkreten Projekten und mit Blick auf

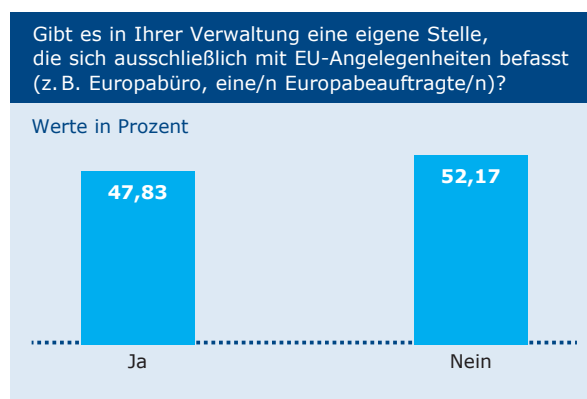
die Förderpraxis der Kohäsionspolitik nicht wenige Herausforderungen und Probleme benannt werden, auf die im Folgenden noch ausführlich einzugehen sein wird.

Ein weiterer wichtiger Baustein der Umfrage war der Bereich „Kommunikation“ in seinen verschiedenen Facetten. Was die Kommunikation gegenüber dem Bürger angeht, so wird nahezu einhellig der Bedarf bejaht, die Bürger stärker über die EU zu informieren. 21 von 24 Kommunen (87,5 Prozent) geben dies in den Fragebögen an. Mit Bendorf und Boppard halten nur zwei Kommunen die Informationsmaßnahmen gegenüber den Bürgern für ausreichend. Etwas spezifischer danach befragt, ob die Bürger stärker über ganz konkrete, kofinanzierte Projekte der EU in den Kommunen informiert werden sollten, wird dies von drei Vierteln der Kommunen bejaht, allerdings von fünf Kommunen verneint. Neben Bendorf und Boppard, die auch keinen Bedarf mit Blick auf die EU generell gesehen hatten, geben nun auch Krefeld, Mühlheim a. d. R. und Wörth am Rhein an, dass sie keinen weiteren Informationsbedarf sehen. Es drängt sich die Vermutung auf, dass vielleicht der erwartbare Aufwand, der mit zusätzlichen Kommunikationsmaßnahmen für die kommunalen Verantwortlichen verbunden ist, dieses Meinungsbild zu erklären vermag. Möglicherweise schlägt sich an dieser Stelle aber auch die generelle Unzufriedenheit mit der bemängelten Überbürokratisierung der Antragsverfahren nieder und vermag die Diskrepanz zwischen den beiden Fragestellungen in ihrer jeweiligen Zielrichtung zu erklären.

#### **ANSIEDLUNG UND KOMPETENZEN IN DER JEWEILIGEN STADTVERWALTUNG**

Darauf aufbauend war es weiterhin wichtig, sich einen Überblick darüber zu verschaffen, an welcher Stelle europabezogene Themen in der jeweiligen Kommunalverwaltung bearbeitet werden. Die bewusst allgemein formulierte Frage, ob es in der Verwaltung der jeweiligen Kommune eine eigens mit EU-Angelegenheiten befasste Stelle, beispielsweise ein Europabüro oder einen Europabbeauftragten, gibt, wurde von der Hälfte der befragten Kommunen bejaht: Aachen (Stadt), Andernach, Bonn, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Herne, Köln, Krefeld, Mühlheim a. d. R. und Münster. Wenig überraschend ist die Erkenntnis, dass

es nahezu ausschließlich die größeren Kommunen sind, in denen eine solche eigene Stelle existiert. Die sich an diese Frage anschließende Bitte, die konkrete Verwaltungsstelle zu benennen, offenbarte, wie unterschiedlich die Abwicklung von EU-Angelegenheiten von Kommune zu Kommune gehandhabt wird. Denn auch bei den größeren Kommunen, die angeben, über eine eigene Verwaltungsstelle zu verfügen, zeigen sich beträchtliche Unterschiede:



Eine wirklich ausnahmslos für Europaangelegenheiten zuständige Verwaltungsstelle gibt es in den allerwenigsten Fällen, wie etwa die Europabüros in Essen und Krefeld oder die Koordinierungsstelle EU-Förderung in Herne. In Bonn, Düsseldorf, Dortmund, Köln und Münster ist die Europaarbeit in Ämtern angesiedelt, die zusätzlich auch für Internationale Beziehungen zuständig sind. Gelegentlich gibt es auch Fachbereiche, die die Europaarbeit mit dem Thema Wirtschaftsförderung allgemein verknüpfen, wie beispielsweise in Aachen (Stadt). Diese Büros sind in den allermeisten Fällen direkt bei den jeweiligen Oberbürgermeistern angesiedelt und arbeiten zum Teil themenbezogen mit anderen Verwaltungsstellen wie mit dem „Referat Stadtförderung“ (Bonn) oder dem „Umwelt- und Verbraucherschutzamt“ (Köln) zusammen.

Daneben gibt es eine weitere Gruppe von Kommunen, in denen andere Stellen die Europaarbeit mit erledigen bzw. in denen verschiedene Stellen gleichzeitig für Europaangelegenheiten zuständig sind. So ist in Bielefeld ein Referent aus dem Stab Dezernat Planen und Bauen auch für EU-Kontakte zuständig. Der Fachbereich Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung

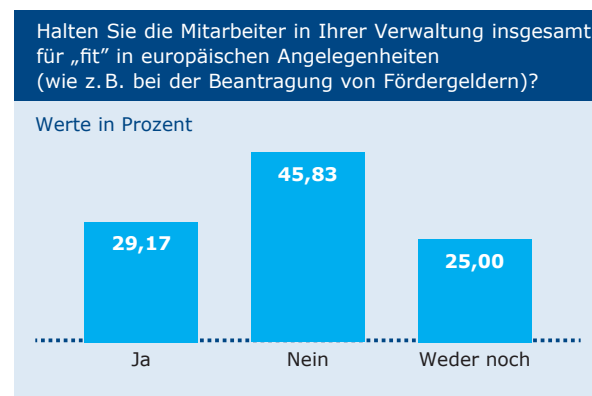


zeichnet in Alzey für den Europabereich verantwortlich. In Bottrop wiederum beschäftigen sich sowohl das Amt für Wirtschaftsförderung als auch das Stadtplanungsamt und der Fachbereich Stadterneuerung und Tiefbau sowie das Jugend- und Sozialamt mit der Europaarbeit. Wenn viele Verwaltungsstellen an diesen Prozessen beteiligt sind, kann es naheliegender Weise zu Reibungsverlusten kommen. Diese Problematik wird von mancher Kommune auch erkannt. So erfolgt beispielsweise auch in Remscheid die Abwicklung über den Zentraldienst Stadtentwicklung, Wirtschaft und Liegenschaften in Kooperation mit dem für die ESF-Förderung zuständigen Sozialdezernat. Allerdings wird im Fragebogen aus Remscheid auch die Angabe gemacht, dass man gerade dabei sei, ein zentrales Fördermanagement aufzubauen. In den mittelgroßen und kleineren Kommunen sind es zum Teil die Bürgermeister selbst bzw. deren Mitarbeiter, die sich mit der Abwicklung von Europaangelegenheiten befassen.

Was die Person eines eigenen Europabeauftragten angeht, so ließ sich aus dem Rücklauf rekonstruieren, dass Bonn, Krefeld und Essen über einen eigenen Europabeauftragten verfügen. In vielen Kommunen wird diese Funktion zwar dem Namen nach vergeben, ist de facto aber in der Verwaltungshierarchie an unterschiedlichen Stellen angesiedelt und wird mit weiteren Aufgabenbereichen verknüpft. In Münster fungiert der Amtsleiter des Büros für Internationales, Europa und Städtepartnerschaften als Europabeauftragter. In Leverkusen ist eine Referentin des Stadtkämmerers mit der Aufgabe der Europabeauftragten betraut. In Andernach übernimmt eine Büroleiterin dieses Amt. In den allermeisten kleineren Kommunen und mittelgroßen Städten gibt es keine Person, die diesen Titel führt.

Die Antwort der Stadt Mülheim a. d. R. stellt einen interessanten Ausnahmefall dar: Der Bereich Europaangelegenheiten wurde hier an ein Public Private Partnership zwischen der Stadt und dem Mülheimer Unternehmerverband ausgelagert, der sogenannten „Wirtschaftsförderung Mülheim a. d. R. & Business GmbH“. Öffentlich-private Partnerschaften sind vertraglich vereinbarte Kooperationsprojekte zwischen öffentlichen Stellen und privatwirtschaftlichen Unternehmen. Die Arbeitsteilung solcher Projekte sieht in der Regel so aus, dass die privatwirtschaftliche Seite für die inhaltliche und leistungsorientierte Bearbeitung von Prozessen die Verantwortung trägt, wohingegen die öffentliche Seite sicherstellt, dass die gemeinwohlorientierte Zielsetzung berücksichtigt wird. Die Public

Private Partnerships stellen in vielen Bereichen ein bewährtes Instrument zur Entlastung des öffentlichen Sektors dar. Das Outsourcing von komplizierten Antragsverfahren in solche Public Private Partnerships könnte gerade für kleinere Kommunen mit weniger gut geschultem Personal eine sinnvolle Möglichkeit darstellen, um besser organisiert mehr Projektmittel abrufen zu können.



Neben der verwaltungstechnischen Lokalisierung von Europakompetenzen wurden die Kommunen auch dazu befragt, inwiefern sie ihr Personal für „fit“ in europäischen Angelegenheiten (beispielsweise bei der Beantragung von EU-Fördergeldern) halten. Das Meinungsbild zu dieser Frage erbrachte als Ergebnis, dass mit elf knapp die Hälfte von 24 Kommunen die eigenen Verwaltungsmitarbeiter für nicht „hinreichend fit“ halten. Ein Viertel der Kommunen gab sich in dieser Frage indifferent und nur sieben Kommunen halten ihre Mitarbeiter in diesem Bereich für kompetent aufgestellt: Aachen (Stadt), Bonn, Boppard, Dortmund, Essen, Krefeld und Mülheim a. d. R. Mit der Ausnahme Boppards sind es vor allem die größten Städte, die ihr Personal für ausreichend qualifiziert in der Europaarbeit erachten. Da man bei der gleichen Fragen stets davon ausgehen darf, dass das Phänomen der sozialen Erwünschtheit bei der Beantwortung eine gewisse Rolle spielt, ist dieses Ergebnis doch sehr frappierend und verweist auf ein offenkundiges Kompetenzdefizit in den Kommunen mit Blick auf die Fördermöglichkeiten der EU.

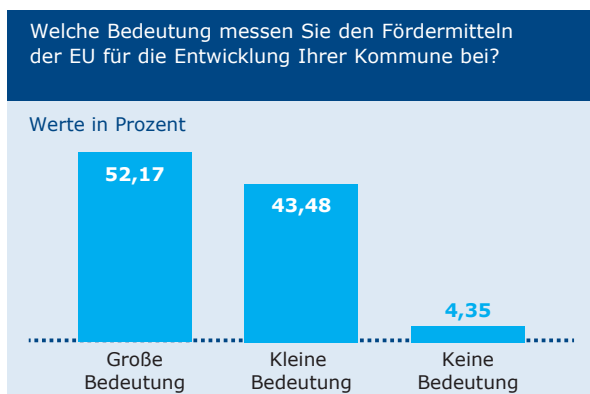
Auf die Frage hin, wie sich die Verwaltungsmitarbeiter über die Fördermöglichkeiten der EU informieren, konnten in einem freien Feld Angaben gemacht werden. Diese Möglichkeit wurde von den allermeisten Kommunen genutzt. Die mit zwölf Nennungen am häufigsten angeführte Informationsform war die Teilnahme an Vorträgen, Netzwerktreffen, Seminaren und Fortbildungen. Weiterhin elf Mal wurde angegeben,

dass sich die Mitarbeiter direkt an ihre Ansprechpartner und Kontaktpersonen auf den verschiedenen Ebenen, sei es national, beim Land oder bei der Bezirksregierung wenden. Interessanterweise wurde kein einziges Mal eine direkte Kontaktierung der europäischen Ebene erwähnt. Ebenfalls elfmalige Erwähnung fanden die Begriffe Websites/Internet, auf denen sich die Mitarbeiter durch klassische Recherchekundig machen. Neun Mal wurden behördeninterne oder von außen kommende Newsletter angegeben, die als hilfreiche Informationsquelle dienen. Relativ selten fanden Amtsleiterkonferenzen und andere Besprechungsunden Erwähnung. In Essen erfolgt eine Auswertung des Pressedienstes der EU. Essen ist auch die einzige aller befragten Kommunen, die in diesem Feld auf die Leitfäden der EU zur Förderpolitik hinwies. Dies scheint bislang ein kaum bis gar nicht genutztes Mittel für die allermeisten Kommunen zu sein. Auffallend ist darüber hinaus, dass in der Tendenz vor allem die größeren Kommunen ihre Mitarbeiter über Seminare, Vorträge und ähnliche Fortbildungsformate schulen lassen; bei den mittleren und kleineren der befragten Kommunen überwiegen demgegenüber die direkten Kontakte zu den regionalen und überregionalen Dienststellen.

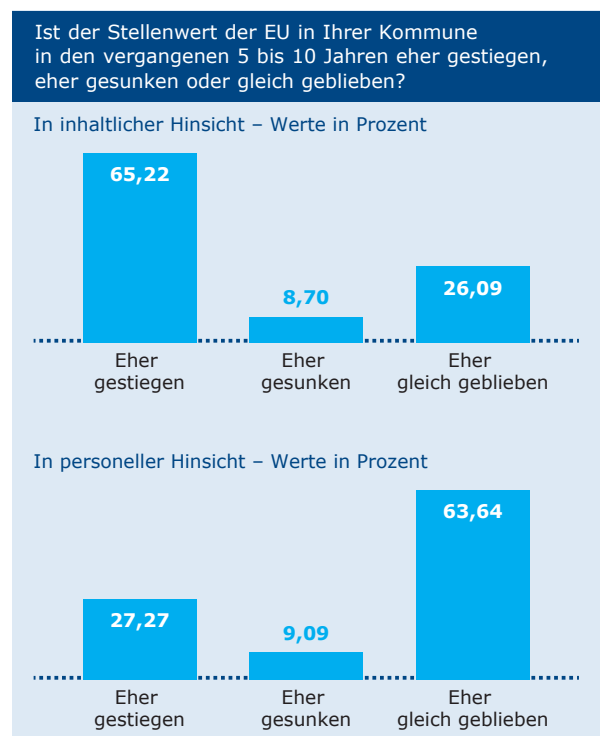
### BEDEUTUNG DER KOHÄSIONSPOLITIK

Von der grundsätzlichen Ebene der überwiegenden Zustimmung zum europäischen Integrationsprozess und dem heterogenen Bild bezüglich der jeweiligen verwaltungstechnischen Ansiedelung von Europaangelegenheiten mit den entsprechenden Kompetenzprofilen wurden die Kommunen sodann spezifischer nach der Bedeutung der Förderpolitik als solcher befragt.

15 Kommunen geben an, dass der Stellenwert der Europäischen Union in inhaltlicher Hinsicht in den vergangenen Jahren eher gestiegen sei, was einem Prozentanteil von 62,5 Prozent entspricht. Sechs Kommunen waren der Auffassung, der Stellenwert



sei eher gleich geblieben. Lediglich zwei Ausreißer aus Rheinland-Pfalz weichen von diesem generellen Meinungsbild ab und geben an, dass der Stellenwert eher gesunken sei, wobei wenig überrascht, dass es sich bei den beiden Ausnahmen nicht um größere Städte handelt, für die das Thema Europa, so der Tenor der Umfrageergebnisse insgesamt, doch eine deutlich größere Rolle zu spielen scheint. Im Lichte dieses Meinungsbildes danach befragt, ob mit dem gestiegenen Stellenwert der Europäischen Union in inhaltlicher Hinsicht auch ein Aufwuchs in personeller Hinsicht verbunden gewesen sei, bejahten dies nur noch 25 Prozent der Kommunen. Mit 14 Kommunen gab eine Mehrheit von 58,3 Prozent an, dass der mit Europa befasste Personalbestand gleich geblieben ist. Insgesamt lassen die Umfrageergebnisse den vorsichtigen Schluss zu, dass die personelle Ausstattung der in den Kommunen mit Europa befassten Mitarbeiter der inhaltlich gestiegenen Bedeutung von Europa ein Stück weit hinterherhinkt.

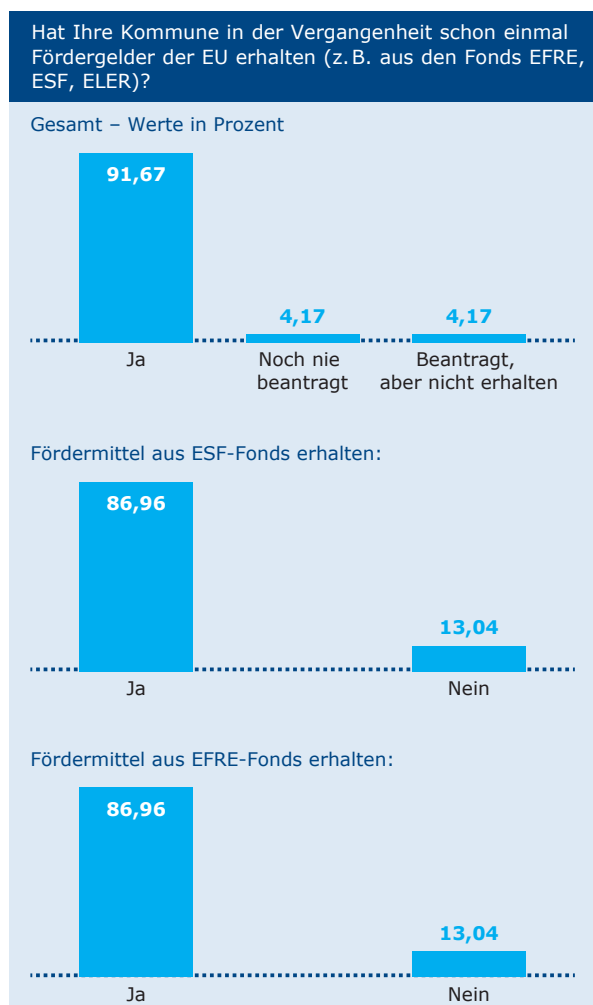


Auf die Frage hin, wie sich die Aufmerksamkeit der EU in Richtung kommunaler Ebene in den vergangenen Jahren entwickelt habe, ergibt sich ein heterogenes Bild: Ungefähr ein Drittel gibt an, die Aufmerksamkeit habe zugenommen, ein weiteres Drittel gibt an, die Aufmerksamkeit habe abgenommen und das letzte Drittel ist der Auffassung die Aufmerksamkeit sei gleich geblieben. Offenkundig handelt es sich hierbei um eine Frage, die sehr stark auf den indivi-

duellen, subjektiven Eindruck des jeweiligen Antwortenden abstellt, wodurch keine generellen Schlussfolgerungen gezogen werden können.

## ERFAHRUNGEN MIT DER KOHÄSIONSPOLITIK

Im Lichte der Erkenntnisse zur grundsätzlichen Bedeutung der Kohäsionspolitik waren ein weiterer zentraler Bestandteil der Umfrage die Erfahrungswerte mit den verschiedenen Förderinstrumenten in der Vergangenheit. Dazu war es zunächst wichtig, herauszufinden, welche der angeschriebenen Kommunen möglicherweise noch nie Fördergelder von der EU erhalten haben. Immerhin 22 von 24 Kommunen konnten bereits mindestens einmal Fördergelder der EU akquirieren. Es gab hier lediglich zwei Ausnahmen: Zum einen die Kommune Wörth a. R., die zwar schon einmal Fördermittel beantragt, jedoch nicht erhalten hat und zum anderen die Stadt Remagen, die als einzige noch nie Fördermittel beantragt hat. In dem entsprechenden Fragebogen heißt es dazu:



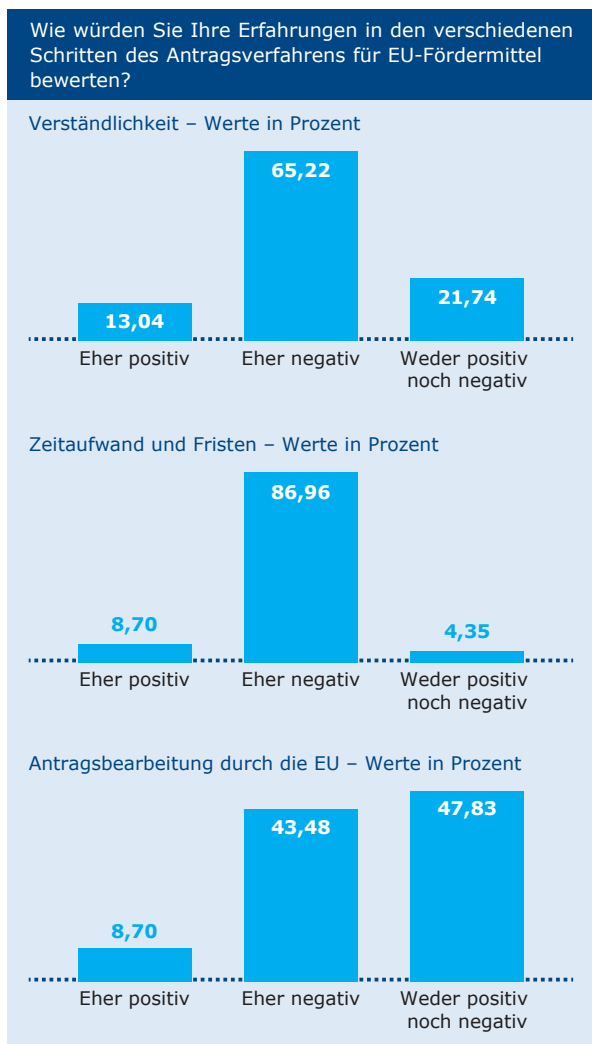
„Wir befassen uns damit bisher nicht.“ Insofern muss die Stadt Remagen im Rahmen der Untersuchungsergebnisse als Ausnahmefall betrachtet werden. Immerhin lässt sich aus der Umfrage bei aller gebotenen Vorsicht der Stichprobenziehung der Befund ableiten, dass zwar die allermeisten Kommunen mit den Fördermöglichkeiten der EU vertraut sind, dass es aber auch heute, in der Förderperiode 2014 bis 2020, noch immer Kommunen gibt, die mit den Möglichkeiten der europäischen Kohäsionspolitik entweder nicht vertraut sind bzw. diese europäische Förderpolitik sogar für sich ablehnen. Immerhin deutet das Wörtchen „bisher“ darauf hin, dass die Stadt Remagen es für die Zukunft nicht ausschließt, sich an Förderprogrammen zu beteiligen.

Gefragt nach der Inanspruchnahme der verschiedenen Förderinstrumente ergibt sich in der Verteilung ein recht eindeutiger Befund: Fördermittel aus dem ESF und dem EFRE wurden mit jeweils 83,3 Prozent von den allermeisten Kommunen in Anspruch genommen, womit diese beiden Fonds deutlich an der Spitze liegen. Danach folgen mit einem gewissen Abstand die Aktionsprogramme, an denen die Hälfte der befragten Kommunen schon einmal partizipiert hat. Von untergeordneter Bedeutung scheint der ELER zu sein, aus dem mit Bitburg, Bonn, Boppard und Krefeld lediglich vier der befragten Kommunen schon einmal Mittel bezogen haben. Dies erklärt sich einerseits aus der Tatsache, dass es sich mit Ausnahme von Bonn sämtlich um Kommunen handelt, die größtenteils in tendenziell eher ländlich geprägten Regionen mit einem starken Agrarsektor beheimatet sind, und andererseits damit, dass der ELER, Nachfolger des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, erst seit dem Jahr 2007 Gelder ausschüttet.

Einige Kommunen benannten konkrete Programme, die für ihre Zwecke von besonderer Relevanz sind: Diese beziehen sich zum allergrößten Teil auf die Bereiche Bildung und Forschung, wie etwa Horizon 2020, ein Förderprogramm für Forschung und Innovation, oder ERASMUS+ und Jugend in Aktion, die die persönliche und berufliche Entwicklung von Jugendlichen adressieren, sowie auf den Bereich Klima und Energie, wie beispielsweise das Programm Intelligent Energy Europe. Interessanterweise sind es vor allem die rheinland-pfälzischen, mithin also die im Vergleich etwas kleineren Kommunen, die in dem hier zur Verfügung stehenden freien Feld kaum Angaben gemacht haben. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass das verzweigte Geflecht der Fördermöglichkeiten in den größeren Kommunen eher bekannt ist als in kleineren Kommunalverwaltungen.

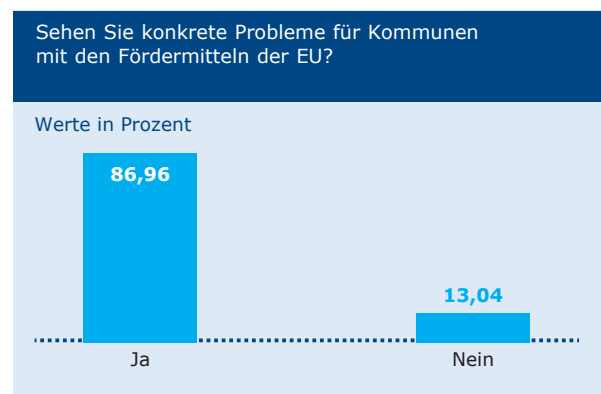
## PROBLEME MIT DEN ANTRAGSVERFAHREN

Bei der Frage nach den Erfahrungen mit den Antragsverfahren sticht ein klarer Befund sofort ins Auge: Es überwiegen eher negative Einschätzungen. 62,5 Prozent der Kommunen geben an, dass sie die Verständlichkeit des Antragsverfahrens als eher negativ bewerten. Mit Bonn, Dortmund und Krefeld hält lediglich eine bescheidene Anzahl von drei Kommunen die Antragsverfahren für verständlich.



Noch deutlichere Kritik entzündet sich am Zeitaufwand und den vorgegebenen Fristen. Dieser Aspekt wird von 83,3 Prozent der Kommunen eher negativ beurteilt und lediglich zwei Kommunen bewerten den vorgesehenen Zeitaufwand als eher positiv. Es sind auch hier wieder die Städte Bonn und Dortmund, die den Antragsverfahren ein gutes Zeugnis ausstellen, Krefeld beurteilt diesen Aspekt anders als bei der Verständlichkeit eher negativ. Die Antragsbearbeitung durch die EU wird von 41,7 Prozent eher negativ

eingeschätzt; auch in diesem Fall sind es lediglich zwei Kommunen, die ein eher positives Urteil fällen: Bonn und Krefeld. Dortmund, das die beiden vorgenannten Items positiv bewertet hatte, antwortete diesbezüglich „weder positiv noch negativ“. Bonn ist somit die einzige aller befragten Kommunen, die angibt, in sämtlichen der drei erfragten Bereiche des Antragsverfahrens positive Erfahrungen gemacht zu haben. Gemeinsam mit Krefeld und Dortmund, die jeweils einen bzw. zum Teil mehrere der abgefragten Items eher positiv bewerten, sind es sämtlich eher größere Kommunen, die (verhalten) positiv auf diese Fragen reagiert haben. Dies könnte möglicherweise darauf hindeuten, dass im Grunde nur größere Kommunalverwaltungen wirklich „zufriedenstellend“ bis „gut“ mit den Antragsverfahren zurecht kommen. Noch viel deutlicher zeichnet sich als Befund jedoch ab, dass keine der kleineren befragten Kommunen sich auch nur bei einem der abgefragten Teilaspekte zu einer positiven Einschätzung durchringen konnte.



Fokussiert auf die Frage „Sehen Sie konkrete Probleme für Kommunen mit den Fördermitteln der EU?“ wurde von 20 der 24 Kommunen in den zurückgesandten Fragebögen ein „Ja“ angekreuzt. Diejenigen Kommunen, die die Frage nach konkreten Problemen bejahten, wurden in einem offenen Feld darum gebeten, diese kurz zu benennen bzw. zu skizzieren. 20 Kommunen machten von dieser Möglichkeit Gebrauch: Das Bild, das sich aus den Antworten ergibt, ist dabei relativ eindeutig:

1. Der unverhältnismäßig hohe bürokratische Aufwand bei der Beantragung und Abrechnung von Fördermitteln scheint das vordringlichste Ärgernis für die Kommunen zu sein. 19 Kommunen identifizieren diesen Bereich als das zentrale Problem, das in den allermeisten Fällen auch an erster Stelle genannt wird. Interessant ist auch, dass diese Problematik in den allermeisten der rückgesandten Bögen in knapper

Form substantiviert und ohne weitere Erläuterungen angegeben wird. Bei den anderen Problemen wird häufiger der ausführliche Hintergrund erläutert. Der Ärger über den hohen bürokratischen Aufwand scheint insofern den Status eines common sense in den meisten der befragten Kommunen zu genießen. Es wird beklagt, dass die inhaltliche Projektarbeit unter den unverhältnismäßig hohen formalen Anforderungen zu leiden habe. Aufwand (bei der Antragstellung) und Ertrag (in der Zuschusshöhe) stünden in keinem angemessenen Verhältnis zueinander. Allzu kleinteilig erscheint die Dokumentationspflicht, die Verfahren werden wahlweise als „überbürokratisiert“ (Remscheid), „komplex“ (Herne) und „umständlich“ (Wittlich) angesehen. Ganz besonders deutlich fällt das Verdikt im Fragebogen aus Alzey aus: „EU-Förderung ist ein bürokratischer Moloch!“

2. Das am zweithäufigsten genannte Problem ist der Personalaufwand bei der Antragsstellung und der Verfahrensbegleitung, auf das immerhin noch zehn Kommunen verweisen. Damit verbindet sich auch das grundsätzliche Problem, dass gerade den finanzschwachen Kommunen häufig das Geld fehlt, um ausreichend qualifiziertes Personal zu beschäftigen, das vor allem oder bestenfalls ausschließlich mit dem Fördermittelmanagement betraut ist bzw. das vorhandene Personal dazu zu motivieren, sich in diese komplexe Thematik einzuarbeiten. Gleiches gilt für die Bereitstellung von Mitteln für entsprechende Schulungsangebote. Viele Handbücher und Leitfäden der EU, so liest man in der Antwort aus Köln, seien in sehr bürokratischem Englisch verfasst. Gerade größere Programme wie Horizon 2020 oder Interreg erforderten umfangreichere personelle Kapazitäten und hervorragende Fremdsprachenkenntnisse, was für kleinere Kommunen nicht leistbar sei. Die Stadt Münster klagt in diesem Zusammenhang gar über „Begriffserfindungen“ in komplexem Bürokratie-Englisch. Diese Herausforderungen führen in der Summe bei den meisten Kommunalverwaltungen zu einer Haltung, die im Antwortbogen der Stadt Bonn prägnant auf den Punkt gebracht wird: „Europa-Projekte/ Mitarbeit in europäischen Projekten erscheinen oft unter der Rubrik ‚nice to have‘ statt ‚must do‘“.

3. Weiterhin geben sieben Kommunen an, die Notwendigkeit der Ko-Finanzierung für finanzschwache Kommunen stelle eine große Herausforderung dar. Vielen hochverschuldeten Kommunen ist es schlicht nicht möglich, die erforderlichen Eigenanteile bei der Finanzierung aufzubringen. Ganz besonders problematisch ist es für Kommunen, die unter Haushalts-

sicherungskonzepten stehen, einen 50-prozentigen Eigenanteil für Projekte aufzubringen. In der Theorie steht die Idee der Ko-Finanzierung ja durchaus im Einklang mit den die Förderpolitik tragenden Grundprinzipien der Solidarität und der Subsidiarität, allerdings bewirken diese Regelungen in der konkreten Praxis, dass es finanzschwachen Kommunen schlichtweg unmöglich gemacht wird, an den Vorteilen der Kohäsionspolitik partizipieren können. Aus Sicht der betroffenen Kommunen muss dies wie eine doppelte Bestrafung wirken, da sie sich als vermutlich besonders Bedürftige vor allzu hohe Zugangsbarrieren zu den europäischen Fördertöpfen gestellt sehen.

4. Das Abrechnungsverfahren beurteilen sechs Kommunen als problematisch. Die Stadt Aachen weist in diesem Zusammenhang auf die Problematik von entstehenden Finanzierungslücken zwischen zwei Förderperioden hin. Eine weitere Herausforderung wird von der Stadt Remscheid ausführlich skizziert: „[D]ie Bereitstellung der Mittel aus EU und der Kofinanzierungsmittel von Bund und Land werden projektbezogen nicht über die Programmjahre verteilt so zur Verfügung gestellt, dass sie bedarfsgerecht und zeitnah von den Kommunen abgerufen werden können. Ein direkter Mittelabruf nur von EU-Mitteln für ein Projekt ist aufgrund der Fördersystematik nicht möglich. Es sind immer auch gleichzeitig die prozentualen Kofinanzierungsmittel von Bund und Land abzurufen. Daraus erfolgt ein Anstau von Auszahlungsresten beim Land, da erst die Vorfinanzierung durch die Kommune bis zum Schluss der Projektabschnitte erfolgen und nachgewiesen sein muss.“ Hier zeigt sich, dass der Teufel im Detail steckt. Auch hier führt die grundsätzlich gute Idee der Ko-Finanzierung durch den proportionalen Mittelabruf zu Schwierigkeiten bei der konkreten Umsetzung.

Neben diesen vier Hauptproblemen wurden noch weitere Aspekte genannt: So beklagen Dortmund und Essen die Anpassung der Förderrichtlinien an Landesrecht. Vorschriften des Landes NRW, so wird von Essen ausgeführt, behinderten zum Teil die EU-Förderung, etwa durch die Nichtanerkennung von Personalkosten im Rahmen der EFRE-Beantragung. Aus Essen wird ferner auf Probleme bei der Umsetzung der integrierten Handlungskonzepte hingewiesen, da es bei diesen wegen der sektoralen Bearbeitung durch verschiedene Ministerien zu Reibungsverlusten kommt. Von der Kommune Andernach wird die Mindestbetragsregelung bei Rückförderungen kritisiert, in Bitburg hält man die Sanktionsregelungen im Rahmen der Schlussabrechnung für nicht notwendig und von Wittlich wird das umständliche Monitoring während der Förderphase



moniert. Der Frust vieler kleiner Kommunen wird exemplarisch in einer Meinungsäußerung aus Ingelheim a.R. deutlich, in der es heißt, die Kommunen hätten in der EU-Bürokratie keine Lobby und würden dementsprechend behandelt.

Von den verschiedenen Problemen, die sich aus der konkreten Umsetzung der Antragsverfahren ergeben, zu trennen ist die Frage nach der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit der Fördermaßnahmen als solchen. Um auch in diese Richtung ein Meinungsbild zu erheben, enthielt der Bogen, bewusst im Anschluss an das Aufzählen der Probleme auch die Nachfrage, welche Bedeutung die jeweilige Kommune den Fördermitteln der EU für die Entwicklung ihrer Kommune beimisst. Zwölf der 24 Kommunen gaben an, dass sie den Fördermitteln eine eher große Bedeutung beimessen, weitere zehn Kommunen setzten ihr Kreuz bei „eher klein“. Selbst Wörth a.R., das ja als eine von zwei Kommunen noch nie Fördermittel erhalten hat, misst den EU-Fördertöpfen zwar nur eine eher kleine, aber immerhin doch eine Bedeutung bei. Lediglich eine Kommune aus Rheinland-Pfalz gab an dieser Stelle an, dass die EU-Mittel keine Relevanz für ihre Entwicklung hätten. Dieser statistische Ausreißer vermag den Gesamtbefund kaum zu trüben, dass, ungeachtet aller Probleme im Detail, die prinzipielle Nützlichkeit der EU-Kohäsionspolitik nicht ernsthaft in Frage gestellt wird.

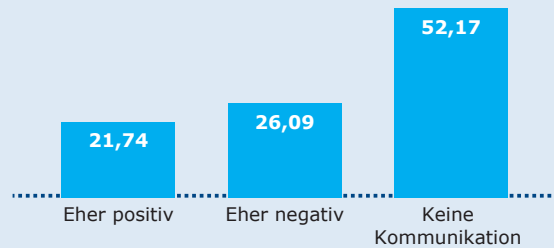
### KOMMUNIKATION IM EUROPÄISCHEN MEHREBENENSYSTEM

Die Kommunikation mit den zuständigen Stellen auf der Ebene der EU wird von Aachen (Stadt), Bielefeld, Bonn, Köln und Krefeld positiv beurteilt, was ca. einem Fünftel der befragten Kommunen entspricht. Ein Viertel bezeichnet sie als eher negativ, die übrigen elf Kommunen geben an, sie hätten keinerlei Kommunikation gehabt. Auch hier ist wieder augenfällig, dass es in der Tendenz größere Städte sind, die die Kommunikation mit der EU als positiv beurteilen. Die Kommunen, die angeben, keine Kommunikation gehabt haben, sind überwiegend die mittelgroßen und kleineren. In diesen scheint eine deutlich größere Ferne zur Brüsseler Bürokratie empfunden zu werden.

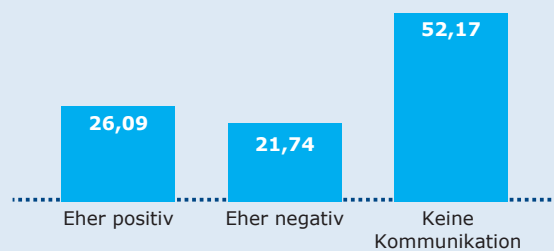
Mit Blick auf die Ebene der Bundesrepublik Deutschland fallen mit Bitburg, Bonn, Bottrop, Köln, Krefeld und Wörth a.R. sechs Kommunen ein eher positives Urteil. Fünf Kommunen stellen der Bundesebene ein eher negatives Zeugnis aus: Auch hier sind es in der Tendenz eher die kleinen Kommunen, die erneut angeben, keinerlei Kommunikation mit der EU gehabt zu haben.

Wie würden Sie die Kommunikation mit den zuständigen Stellen auf den verschiedenen Ebenen beim Antragsverfahren für EU-Fördermittel bewerten?

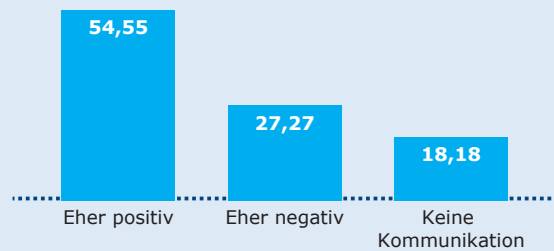
Ebene der EU – Werte in Prozent



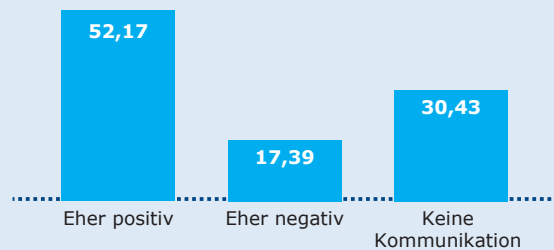
Ebene des Bundes – Werte in Prozent



Ebene des Bundeslandes – Werte in Prozent



Ebene der Regierungspräsidien – Werte in Prozent



Der Kommunikation mit dem jeweiligen Bundesland wird insgesamt ein deutlich besseres Zeugnis ausgestellt: Hier ist es immerhin die Hälfte der Kommunen, die im Fragebogen die Option „eher positiv“ angekreuzt haben. Die Meinungen halten sich also quer zu den Bundesländern die Waage: Sowohl Rheinland-Pfalz als auch Nordrhein-Westfalen bekamen sowohl eher positive als auch eher negative Beurteilungen, aus denen sich keinerlei statistische Häufungen ableiten lassen.

In Teilen kongruent ist das Bild auf der Landesebene mit der Ebene der Regierungspräsidien: Auch hier urteilt etwa die Hälfte der Kommunen eher positiv; Aachen (Stadt), Alzey, Köln und Mühlheim a. d. R. sehen die Kommunikation als eher negativ an und Andernach, Bielefeld, Düsseldorf, Herne, Ingelheim a. R., Mayen und Wittlich haben keine Kommunikation mit den Regierungspräsidien gehabt. Auch in diesem Bereich konnten keine Unterschiede zwischen den beiden Bundesländern festgestellt werden.

Aus dem insgesamt recht heterogenen Bild zur Beurteilung der Kommunikation mit den verschiedenen mit der Förderpolitik befassten Ebenen kann unter dem Strich als vorsichtiger Befund formuliert werden: Je näher die zur Rede stehende Ebene den Kommunen steht, desto positiver wird die Kommunikation beurteilt. Umgekehrt: Je weiter die jeweilige Ebene von den Kommunen entfernt ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass überhaupt keine Kommunikation stattgefunden hat.

## **KOMMUNIKATION MIT DEN BÜRGERN**

Neben der Kommunikation zwischen den Kommunen und den verschiedenen Stellen im europäischen Mehrebenenensystem ist die Kommunikation mit den Bürgern von zentraler Bedeutung. 17 Kommunen gaben an, dass sie ihre Bürger über die EU-kofinanzierten Projekte informieren. Von der Möglichkeit, im Rahmen des Fragebogens, die konkreten Kommunikationsformen zu benennen und kurz zu skizzieren, machten viele Kommunen Gebrauch. Die am häufigsten genannten Antworten waren Veranstaltungsformate wie Bürgerversammlungen, Runde Tische, Projektinformationsveranstaltungen oder die Repräsentation auf Messen. Immer wieder wird auch auf die Presseberichterstattung in den lokalen Medien hingewiesen, die zum Teil über schlichte Pressemitteilungen, gelegentlich auch über eigens anberaumte Pressekonferenzen mit Informationen versorgt werden. Auch die Zurverfügungstellung entsprechender Informationen im Internet, sei es auf den Seiten der jeweiligen Kommunalverwaltung, sei es in eigens dafür eingerichteten Websites, wird häufig angegeben. Neben den Möglichkeiten des Internets sind klassische Flyer, Plakate, Aushänge und Broschüren nach wie vor häufig verwendete Kommunikationsinstrumente. Ebenfalls oft werden angebrachte Hinweisschilder und Tafeln an der konkreten Baumaßnahme bzw. dem jeweiligen Infrastrukturprojekt genannt. Hinzu kommt auch die von der EU vorgeschriebene Verwendung von Logos in verschiedenen Publikationen wie etwa in Jahresberichten und in

Werbematerialien. In einem Fall (Remscheid) wurde auch die Bearbeitung direkter Anfragen aus der Bürgerschaft unter die einschlägigen Kommunikationsmaßnahmen subsumiert. Besonders professionell aufgestellt scheint das Kommunikationsmanagement der Stadt Essen: Neben einer eigenen Homepage mit dem Link [www.europa.essen.de](http://www.europa.essen.de) und eigens konzipierten Ausstellungen, wie zum Beispiel „Essen kann Europa“, werden hier auch Filme über die EU-kofinanzierten Projekte erstellt sowie Vortragsformate an Schulen und anderen Einrichtungen angeboten. Insgesamt fällt ins Auge, dass vor allem die größeren Kommunen sich im Bereich der Informationsveranstaltungen engagieren, während sich die kleineren Kommunen zumeist auf das Anbringen von Projekttafeln und, wenn überhaupt, auf die Herausgabe von Pressemitteilungen beschränken.

In sechs Kommunen gaben die Verantwortlichen an, keine Kommunikation gegenüber den Bürgern vorzunehmen. Hier lässt sich nun kein spezifisches Muster, etwa entlang der Lage oder hinsichtlich der Größe der Kommunen ausmachen. Sowohl größere als auch kleinere Städte in Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen verfügen entweder nicht über die notwendigen Ressourcen für adäquate Kommunikationspolitik, oder aber sind von deren Sinnhaftigkeit nicht überzeugt.

Im Anschluss an die Frage nach den verschiedenen Kommunikationsformen wurde auch erhoben, ob eine Evaluation des Kommunikationsmanagements erfolgt. Dies war lediglich in vier Kommunen der Fall, wobei zu konstatieren ist, dass es sich nicht bei allen genannten Maßnahmen im engeren Sinne um Evaluationen handelt. Die Stadt Essen scheint hier wie in vielen anderen Bereichen sehr professionell organisiert zu sein. In der Ruhrmetropole erfolgt eine Evaluation im Rahmen des Europe Direct-Informationszentrums. Der Jahresbericht dokumentiert und evaluiert alle Aktivitäten. Mühlheim a. d. R. wiederum gab in dem Fragebogen an: „Die Resonanz auf die Kommunikation über EU-Aktivitäten durch die Medien wird in Form eines Pressespiegels bei der Stadtverwaltung und bei der Wirtschaftsförderung erfasst.“ In Krefeld tauscht sich der Europabeauftragte mit den Projektverantwortlichen aus und es werden der Ablauf und die Ergebnisse von Veranstaltungen besprochen, was unter die Kategorie regelmäßiges Monitoring sowie Super- und Intervention gefasst werden kann. Wie oben geschildert, ist Mühlheim a. d. R. die einzige der befragten Kommunen, die ihre Europaarbeit an eine öffentlich-private Partnerschaft übertragen hat, welche für sie die Evaluationsarbeit übernimmt. Ein Pressespiegel ist zur Resonanz-

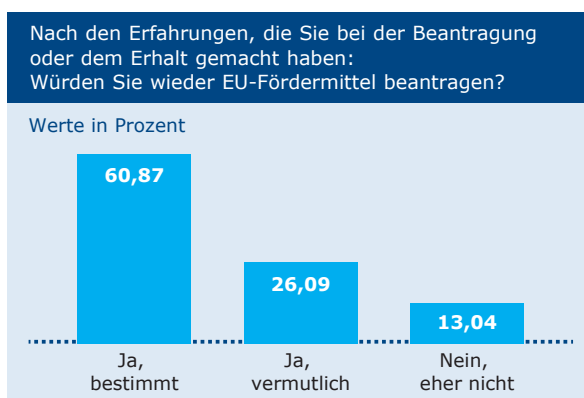
erfassung von Projekten sicher ein probates Mittel, müsste jedoch noch um weitere flankierende Evaluationsmaßnahmen ergänzt werden.

In diesem Bereich scheinen also in den allermeisten Kommunen Defizite zu bestehen. Es vermag kaum zu überraschen, dass es einmal mehr die größeren Kommunen, und von diesen bei weitem nicht alle, sind, die eine regelmäßige Evaluation betreiben. Es fehlen an dieser Stelle, wie in vielen anderen Bereichen auch, die notwendigen Ressourcen, um Evaluationsprozesse, die naturgemäß aufwändig im Bereich der Erhebung und schwierig im Bereich der Maßnahmenableitung sind, sinnvoll durchführen zu können.

### ZUKUNFT DER BEANTRAGUNG

Der Bogen schloss mit der bilanzierenden Fragestellung ab: „Nach den Erfahrungen, die Sie bei der Beantragung oder dem Erhalt von EU-Fördermitteln gemacht haben: Würden Sie wieder EU-Fördermittel beantragen?“ 14 Kommunen (58,3 Prozent) beantworteten diese Frage für sich mit einem deutlichen „ja, bestimmt“. Weitere sechs Kommunen (25 Prozent) setzten ihr Kreuz bei der etwas abgeschwächten Antwortmöglichkeit „ja, vermutlich“. Eigentlich war bei den Antwortmöglichkeiten in den Fragebögen an dieser Stelle kein offenes Erläuterungsfeld vorgesehen. Es ist dennoch interessant, dass einige Verantwortliche diese Frage dazu nutzten, ihre grundsätzliche Bejahung mit einem einschränkenden Hinweis zu versehen. So wurde auf dem Fragebogen aus Münster neben „ja, vermutlich“ noch zusätzlich handschriftlich ergänzt: „in der Hoffnung auf einen erfolgreichen Lernprozess“. Noch deutlicher wird der Bogen aus Alzey, auf dem neben „ja, vermutlich“ die Hinzufügung – „wenn auch mit fadem Beigeschmack“ – erfolgte.

Lediglich drei Kommunen verneinen diese Frage: Remscheid, Wittlich und Ingelheim a.R. Die beiden letztgenannten Kommunen haben auf die Fragen nach der Beurteilung der Erfahrungen mit dem Antragsverfahren sowie der Kommunikation mit den verschiedenen Stellen auf den unterschiedlichen Ebenen nahezu durchweg „eher negativ“ bzw. „keine Kommunikation gehabt“ angekreuzt, sodass hier der Frust über die Umständlichkeit der Antragsverfahren wohl dafür verantwortlich ist, dass die betreffenden Kommunen in Zukunft keine Mittel mehr beantragen wollen. Die Stadt Remscheid ist weiter oben ja bereits in Bezug auf die Probleme, die sich aus dem Abruf der Mittel von den unterschiedlichen Stellen ergeben, ausführlich zitiert worden. Dies scheint für die Verantwort-



lichen vor Ort der Hauptgrund dafür zu sein, sich in Zukunft nicht mehr an der Förderpolitik beteiligen zu wollen. Remagen, das sich ja nach eigenem Bekunden als einzige Kommune mit der zur Rede stehenden Thematik bisher nicht befasst, verzichtete auch in diesem Fall auf die Antwort.

Alles in allem ist das sich aus den Zahlen ergebende Meinungsbild durchwachsen. Zwar spricht sich ungeachtet aller problematischen Erfahrungen in der Vergangenheit letztlich eine deutliche Mehrheit der Kommunen für eine Fortsetzung der Beteiligung an der Kohäsionspolitik aus. Dabei wird jedoch häufig eine gewisse Skepsis spürbar. Dass immerhin drei Kommunen auf die finanziellen Potentiale aus der Kohäsionspolitik aufgrund der vielfältigen Probleme (und oftmals Frustrationen) gleich ganz verzichten wollen, sollte in jedem Fall nachdenklich stimmen. Gerade in Zeiten, in denen nicht wenige Kommunen massive finanzielle Probleme haben, erscheint es äußerst bedenklich, dass finanzielle Potentiale von beträchtlichem Umfang nicht ausgeschöpft werden – oder, im Falle eines Nothaushalts, nicht ausgeschöpft werden können.

1 | Aachen (Stadt), Bielefeld, Bochum, Bonn, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Köln, Krefeld, Leverkusen, Mönchengladbach, Mühlheim a. d. R. an der Ruhr, Münster, Oberhausen, Remscheid und Wuppertal.

2 | Andernach, Bad Kreuznach, Bingen am Rhein, Idar-Oberstein, Ingelheim a. R., Lahnstein, Mayen und Neuwied.

3 | Alzey, Bad Dürkheim, Bad Neuenahr-Ahrweiler, Bendorf, Bitburg, Boppard, Gernersheim, Grünstadt, Kirn, Remagen, Schifferstadt, Sinzig, Wittlich und Wörth am Rhein.

4 | Aachen (Stadt), Bielefeld, Bonn, Bottrop, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Herne, Köln, Krefeld, Leverkusen, Münster, Mühlheim a. d. R. an der Ruhr und Remscheid.

5 | Alzey, Andernach, Bitburg, Bendorf, Boppard, Ingelheim a. R., Mayen, Rema

## Im Gespräch:

# „Nicht jede Kommune sollte in Brüssel ein Büro haben.“

### Axel Voss MdEP

Stellvertretender Vorsitzender des Rechtsausschusses  
und rechtspolitischer Sprecher der EVP-Fraktion

Europaskeptische und europafeindliche Parteien haben in der Europäischen Union in den vergangenen Jahren verstärkt Zulauf erfahren. Hat die EU ein Problem zu vermitteln oder zu erklären, welche positiven Folgen – wirtschaftlich, kulturell, sicherheitspolitisch – das „Projekt Europa“ ganz konkret für die Bürger hat?

**Voss:** Ja, dieses Problem hat die EU. Von 1994 bis 2000 war ich Bürgerberater der EU-Kommission in Bonn, und seitdem setze ich mich ganz zwangsläufig mit der Vermittlung und dem Erklären von „Europa“ auseinander. Meine Beobachtung war damals und ist heute: Die allermeisten Bürger finden „Europa“ irgendwie gut und nehmen die Annehmlichkeiten auch als selbstverständlich wahr. Aber am Ende braucht es doch meistens einen konkreten Anlass, eine unmittelbare Betroffenheit des Bürgers, damit sich dieser mit „Europa“ auseinandersetzt.

Die EU macht sehr viel Öffentlichkeitsarbeit, und die Mehrheit der Europaabgeordneten tut auch was sie kann, sei es nun über Newsletter, Facebook oder Twitter. Es bleibt allerdings dabei: Man erreicht eigentlich immer nur diejenigen, die ohnehin bereits interessiert sind.

Dies ist ein allgemeines Phänomen politischer Öffentlichkeitsarbeit, aber im Kontext „Europa“ wird es noch deutlicher.

Es gibt viele Städte und Gemeinden in Deutschland, die kritisieren, dass die Europäische Ebene die kommunale Ebene nicht im Blick habe, und ihr zu wenig Aufmerksamkeit schenke. Sehen Sie das als jemand, der in Brüssel Politik macht, auch so?

**Voss:** Das scheint bei manchen Themen tatsächlich so zu sein, ja. Beim Prozess der Gesetzgebung wird nach meinem Eindruck zu wenig darauf geachtet,

ob und wie das Diskutierte und Beschlossene nun auf die kommunale Ebene durchschlägt. Das liegt gewiss auch daran, dass immer noch zu wenig Lobbyarbeit von kommunaler Seite gemacht wird. Wir als Abgeordnete wissen um die Probleme bei uns „zu Hause“ in den Kommunen, und dennoch bin ich der Meinung, dass die Städte und Gemeinden selbst noch deutlicher und lauter bei Angelegenheiten vorsprechen müssten, die sie betreffen. Wer sich nicht äußert, dem kann auch nicht geholfen werden. Dass die kommunalen Strukturen in den europäischen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind, macht die Sache allerdings nicht einfacher. Ich empfehle vor diesem Hintergrund übrigens nicht, dass jede Kommune Europas ein Büro in Brüssel haben sollte. Das ist die Aufgabe von Netzwerken und den jeweiligen Landesvertretungen.

Welche Bedeutung messen Sie den europäischen Strukturfonds für das Zusammenwachsen der europäischen Regionen bei? Sehen Sie hier Reformbedarf?

**Voss:** Die Grundidee, die wirtschaftlich schwachen Gebiete in der Union zu fördern, ist in jedem Fall sinnvoll und sie funktioniert grundsätzlich auch gut. Natürlich gibt es dabei trotz aller Kontrolle der hohen Summen, die ausgeschüttet werden, auch Missbrauch, der sich aber im Rahmen hält.

Die großen Ziele der Strukturförderungen sind vor jeder Förderperiode hart umkämpft, weil sich letztlich daraus die Höhe der Gelder für das jeweilige Mitgliedsland ableiten lässt. Aber das ist ein zwangsläufiger Prozess.

Ich glaube, dass wir bei der Strukturpolitik insgesamt zu guten Ergebnissen im Sinne eines europäischen Zusammenwachsens kommen.



Erachten Sie es eigentlich als sinnvoll, dass die EU, außer bei den Aktionsprogrammen, nicht direkter Ansprech- und Verhandlungspartner für die Kommunen ist, sondern die Bundes- und Landesebene quasi zwischengeschaltet sind?

**Voss:** *Ich sehe hier Reibungsverluste, ja, insbesondere was die unterschiedlichen Vorstellungen und Ziele von EU und den verschiedenen Bundesländern angeht. Am Ende „treffen“ diese Reibungsverluste die kommunale Ebene. Deswegen halte ich es ganz grundsätzlich für sinnvoll einmal darüber nachzudenken, ob nicht mehr Verantwortung von der Bundes- und Landesebene direkt auf die Kommunen übertragen werden kann.*

Brauchen Kommunen eine eigene Verwaltungsstelle für Europaangelegenheiten?

**Voss:** *Die Antragsstellung für Fördermittel ist eine Wissenschaft für sich und im Grunde braucht man ein eigenes Studium, um all die Möglichkeiten zu kennen, die sich Kommunen in diesem Kontext bieten. Ein Europabeauftragter kann hier für eine Kommune zweifelsfrei ein echter Gewinn sein, denn es braucht einfach jemanden, den diese Komplexität nicht schreckt.*

*Nach meinem Eindruck gibt es noch sehr große Unterschiede zwischen den Kommunen, was das Engagement und das Ausschöpfen von Mitteln angeht.*

Stellen Sie sich vor, ein Bürgermeister einer deutschen Kommune kommt auf Sie zu und fragt: Herr Voss, was bringt Europa meiner Gemeinde? Was würden Sie ihm antworten?

**Voss:** *Das hängt entscheidend davon ab, woher er kommt. Dem Bürgermeister einer Kleinstadt am Rhein antworte ich, dass die EU u.a. den Hochwasserschutz bei ihm vor Ort mit ermöglicht. Dem Ortsvorsteher eines Touristenortes würde ich sagen, dass er sich durch die EU einen neuen Rad- oder Wanderweg kofinanzieren lassen kann. Dem Oberbürgermeister einer Großstadt zeige ich auf, dass die EU massiv Projekte in der Aus- und Weiterbildung fördert. Das sind nur drei Beispiele aus der Vielzahl an Möglichkeiten, die „Europa“ zur Verfügung stellt. Die Kommunen müssen diese Möglichkeiten nutzen!*



## Im Gespräch:

# „Die Tendenz ist: Immer weniger Nationalstaat und mehr Regionalisierung.“

**Nora Farik, Ansgar Gellner und Stefan Schulz-Trieglaff**

*Mitarbeiter im Referat Europäischer Sozialfonds des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales*

Welche Rolle spielen die Kommunen bei Ihrer Arbeit auf der Bundesebene?

**Farik:** *Ganz grundsätzlich: Der ESF wird ja vom Bund, also uns, und den Ländern umgesetzt. Die grundsätzliche Absprache lautet: Der Bund sorgt dafür, dass ohnehin benachteiligte Zielgruppen flächendeckend von der ESF-Förderung partizipieren können, während die Länder gezielt spezifische regionale Problemstellungen adressieren.*

*Bei den Schwerpunktsetzungen der Förderperioden, also den Partnerschaftsprogrammen zwischen der EU und Deutschland, spielen die Kommunen insofern für uns eine Rolle, als dass wir sie bei der Ausarbeitung, besonders in der aktuellen Förderperiode, sehr eng eingebunden haben. Es wurden diverse Konsultationen mit kommunalen Spitzenverbänden durchgeführt und um konkrete Stellungnahmen und Ideen insbesondere auch zum Operationellen Programm des Bundes gebeten. Das war ein Angebot von Bundesseite, das nicht von allen, aber von den meisten angenommen wurde. Ferner sind die Kommunen natürlich bei bestimmten ESF-Bundesprogrammen als Zuwendungsempfänger ein wichtiger Akteur und Partner, beispielsweise bei der ESF-Integrationsrichtlinie Bund.*

Dennoch gibt immer noch viel Kritik von kommunaler Seite, die sich zu wenig gehört und eingebunden fühlt. Verstehen Sie diese Ansicht?

**Farik:** *Nein, das sehen wir als Bund anders. Die Problemlagen und Bedürfnisse der Kommunen sind doch sehr unterschiedlich. Wir müssen ja bundesweite Richtlinien verabschieden und für ganz Deutschland Schwerpunkte entwickeln. Natürlich versuchen wir diese so flexibel wie möglich zu gestalten, bspw. über Förderrichtlinien bzw. in den Antragsverfahren, damit die Antragsteller genügend Spielraum haben, um auch den spezifischen regionalen Problemlagen in der Umsetzung der Vorhaben vor Ort gerecht zu werden.*

*Zudem erfolgt eine konkrete Einbindung relevanter Partner auf regionaler und kommunaler Ebene im Rahmen des partnerschaftlichen Abstimmungsprozesses in der Vorbereitungsphase einzelner ESF-Programme, wie zum Beispiel BIWAQ und Jugend stärken im Quartier.*

**Gellner:** *Mit einem Bundesprogramm sind die Problemlagen der Kommunen einfach schwer zu adressieren. Deswegen ja auch die grundsätzliche Arbeitsteilung zwischen Bundes- und Landes-ESF. Da sehen wir die Länder schon näher an den Problemlagen der Kommunen. Man darf den ESF aber auch nicht überschätzen. Sicher fließt hier viel Geld, aber im Vergleich zu den anderen EU Mitgliedstaaten und nationalen Arbeitsmarktintegrations-Töpfen ist der Anteil des ESF doch eher gering. Der ESF hat in Deutschland, unter anderem wegen niedriger Arbeitslosenquote und guter Wirtschaftsdaten, aus finanzieller Sicht nicht die Bedeutung wie in anderen EU-Ländern.*

Sie sind, vor allem weil sie die nationalen Programme erarbeiten und abstimmen, so etwas wie eine Schnittstelle im Mehrebenensystem von EU, Bund, Land und Kommunen. Wie gut funktioniert dieses Zusammenspiel der Ebenen?

**Farik:** *Die Kooperation zwischen Bund und Ländern funktioniert sehr gut. Wir tauschen uns regelmäßig aus, insbesondere was die Abstimmung der jeweiligen Förderprogramme untereinander angeht, das heißt Vermeidung von Überschneidungen und Gewinn von Synergieeffekten.*

**Schulz-Trieglaff:** *Man muss feststellen, dass sich das gesamte europäische Fondssystem immer mehr regionalisiert. Die Tendenz ist: Immer weniger Nationalstaat und mehr Regionalisierung. Das kommt auch von der EU-Kommission selbst: Sie hat mutmaßlich einen größeren Einfluss gegenüber einer Region als*



gegenüber dem großen Mitgliedsstaat. Beim EFRE mag diese Regionalisierung auch sinnvoll sein, aber beim ESF, also im Endeffekt eine Regionalisierung von Arbeitsmarktpolitik, ist das problematisch.

Die Kommunen sagen nach wie vor: Die gesamte Bürokratie der Förderverfahren ist zu kompliziert, gar ein „Moloch“. Finden Sie das auch?

**Schulz-Trieglaff:** Dieses „Moloch“ gab es, aber ich glaube diese Einschätzungen speisen sich vor allem aus Erfahrungen in der Vergangenheit. Wir als Bund haben gelernt und lernen weiter dazu. Es wurde sicher über die Jahre, zum Schutz vor Missbrauch, ein komplexes, engmaschiges Begleitsystem aufgebaut. Aber gerade bei der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 haben wir, im Sinne von Bürokratieabbau und Vereinfachung, auch noch einmal einen großen Schritt gemacht. Hier spielen die Pauschalierungen eine ganz große Rolle. Man muss jetzt nicht mehr, wie früher, jede einzelne Fahrkarte abrechnen – das ist jetzt vom Tisch.

**Gellner:** Ja, die Abrechnung ist für Fördernehmer bei vielen Programmen deutlich vereinfacht worden, vor allem da sich die Abrechnung oft auf Personal- und Honorarkosten beschränkt und alles Übrige über Pauschalen abgerechnet wird. Allerdings muss der Fördernehmer heute mehr als früher kontinuierlich Rechenschaft über den Erfolg oder auch Misserfolg seines Projekts ablegen. Das ist schon ein Paradigmenwechsel: Heute geht es viel stärker um die Erfassung von Ergebnissen, um den konkreten Output der Projekte.

Der ESF hatte leider übrigens immer schon den Ruf, dass er ein Fonds für Spezialisten ist. Es gibt sicher einige ESF-Besonderheiten, die es für Antragsteller komplizierter machen, aber wenn man die Systematik und vor allem die Unterschiede zum normalen deutschen Zuwendungsrecht einmal begriffen hat, dann

sollte es nicht so schwerfallen. Die Anforderungen gehen eigentlich nicht groß über diejenigen hinaus, die es bei jedem anderen deutschen Zuwendungsprojekt auch gibt. Die Prinzipien, die rechtlichen Anforderungen, sind nicht gar nicht so unterschiedlich.

**Farik:** Ein Problem für Kommunen ist sicher, dass wir beim ESF das Erstattungsprinzip haben, das heißt, dass Ausgaben erst einmal entstehen müssen, bevor eine Erstattung erfolgen kann. Das schließt natürlich einige potentielle Fördernehmer aus, die mit der Vorfinanzierung Schwierigkeiten haben. Das ist aber das geltende Prinzip beim ESF, auch wenn wir dies durch Anschubfinanzierungen und Vorschüsse etwas ausgleichen wollen.

Kommen wir abschließend noch zum Thema Kommunikation. Es gibt in Ihrem Haus ein Referat, das sich ausschließlich um Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation für den ESF kümmert. Dennoch sprechen die Bekanntheitszahlen des ESF nicht dafür, dass die Kommunikation wirklich gut funktioniert. Was läuft hier schief?

**Gellner:** Das ERP-Programm kennen vermutlich auch nur wenige Bundesbürger, aber unter dem Begriff Marshallplan kennen es die meisten. Keiner weiß, was der Eingliederungstitel ist, Hartz IV kennt hingegen jeder. Was ich sagen will: Der ESF ist ein Finanzinstrument, und das zu kommunizieren ist immer schwierig. Wahrscheinlich ist dies auch der falsche Ansatz. Man kann viel einfacher Programme kommunizieren, mit denen man dann eine Assoziation herstellen kann.

**Schulz-Trieglaff:** Ja, es geht darum, die einzelnen Programme zu kommunizieren, als auch den ESF als Ganzes. Und dann gilt es, diesen Programmen „Gesichter zu geben“, so wie wir es beispielsweise mit der Seite „ESF-Meine Geschichte“ machen.

# Bilanz und Handlungsempfehlungen

## Die Kohäsionspolitik ist ein wesentlicher Teil der Idee und Realität „Europas“.

### Die Kohäsionspolitik füllt die Idee einer gesamteuropäischen Solidarität in der politischen Praxis mit Leben.

Gegenwärtig wird die Solidarität unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union viel diskutiert und ist in Teilen heftig umstritten. Insbesondere der Brexit, bei dem sich eine knappe Mehrheit der Briten gegen die Solidargemeinschaft Europa entschieden hat, führt dies drastisch vor Augen. Im Kontext der andauernden Flüchtlings- sowie der Finanz- und Wirtschaftskrise wird die Idee einer gesamteuropäischen Solidarität häufig in Frage gestellt. Nicht zuletzt viele rechtspopulistische und zum Teil rechtsextremistische Parteien verstehen es, die Klaviatur der nationalen Eigeninteressen egozentrisch zu spielen und daraus ihr Attraktivitätspotential zu beziehen. Tatsächlich ist Solidarität über nationalstaatliche Grenzen hinweg immer ein konstitutiver Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses gewesen und zwar bereits seit seinen Anfängen nach dem Zweiten Weltkrieg. Die klassische Regional- und Strukturpolitik folgte der Logik einer europäischen Integration zum Ausgleich unterschiedlicher wirtschaftlicher und struktureller Leistungspotentiale. Ebenso wie die heutige Kohäsionspolitik stellt sie das vielleicht aussagekräftigste Beispiel dafür dar, dass es sich bei der Idee der gesamteuropäischen Solidarität nicht lediglich um ein aus gesinnungsethischen Motiven heraus formuliertes Idealbild handelt(e), sondern dass so etwas wie gelebte Solidarität zwischen den verschiedenen Ländern und Regionen Europas schon lange ein wesentlicher Teil der Realität in der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union war und ist. Es erscheint ratsam, nicht zuletzt in Krisenzeiten wie den aktuellen, wo es um eine gemeinsame Abwehr islamistischen Terrors, oder auch – anders gelagert – um eine gemeinsame europäische Strategie zur Bewältigung der akuten Flüchtlingskrise geht, an diese fundamentale Tatsache zu erinnern.

### „Europa“ prägt das Alltagsleben der Menschen stärker, als es den meisten bewusst ist.

Auch wenn die Wahrnehmung vieler Bürger eine andere sein mag, so prägt Europa in vielerlei Hinsicht

das Alltagsleben der Menschen. Europa erschöpft sich eben nicht in der Brüsseler Bürokratie. Europa ist nicht abstrakt und „weit weg“, sondern vor Ort, gleichsam vor der Haustür der Bürger in ihren Kommunen präsent und greifbar. Dies wird insbesondere mit Blick auf die Förderprojekte der Kohäsionspolitik sichtbar und erfahrbar. Auf die Frage eines Bürgers aus einer beliebigen deutschen Kommune, gleich ob in einer großen Metropole oder in einem kleinen Dorf, was denn Europa konkret für sie oder ihn tue, wird man auf mindestens eines, in vielen Fällen sogar auf eine Vielzahl an Projekten verweisen können, von denen dem Bürger meistens gar nicht bewusst ist, dass sie aus europäischen Fonds und Programmen finanziert werden. Dabei ist nicht nur das quantitative Volumen beträchtlich, sondern auch die inhaltliche Bandbreite sehr groß: Angefangen bei Arbeitsfördermaßnahmen und sozialpolitisch ausgerichteten Projekten über Bildungs- und Inklusionsangebote bis hin zu infrastrukturellen Projekten existiert ein großes Spektrum an Möglichkeiten, wie Europa das Alltagsleben der Menschen prägt und verbessert. Diese Fakten sollten in Zeiten permanenter Krisenberichterstattung in Erinnerung gerufen werden.

### Die Kohäsionspolitik ist im öffentlichen Bewusstsein der Bürger kaum präsent.

In der medialen Berichterstattung zum europäischen Integrationsprozess existieren zwei Schief lagen: Erstens überwiegen sowohl in Informationsformaten wie auch in feuilletonistischen Betrachtungen zumeist die ganz großen Linien. Naturgemäß fristen die „Niederungen“ der Europapolitik eher ein Nischendasein in der öffentlichen Aufmerksamkeit. Hinzu kommt zweitens, dass nicht selten der überkritische Blick und vorwiegend negative Einschätzungen dominieren. Zwar ist eine unabhängige und mediale Begleitung und Kommentierung ein wesentlicher Bestandteil aufgeklärter und demokratischer Gesellschaften. Nur auf der Basis von Kritik ist eine Fortentwicklung zum Besseren möglich. Dennoch sind es diese beiden Schief lagen – der abgehobene Blick auf das große Ganze zu Ungunsten des kommunal Konkreten sowie die oft einseitig kritische Perspektive zu Lasten der konstatierbaren Erfolge und Verbesserungen – die dazu führen, dass heute im öffentlichen Bewusstsein vieles Positive im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses nicht wahrgenommen wird. Dies gilt nicht zuletzt für den Bereich der Kohäsionspolitik:

In den intellektuellen Debatten über die Finalität oder die Erweiterung und/oder Vertiefung des europäischen Projekts findet dieser Bereich kaum bis gar keine Erwähnung, obwohl er bei jeder Erweiterung der Gemeinschaft wesentlich ist. Wie vor sechs Jahrzehnten, so auch heute.

**Die konkrete Umsetzung der Kohäsionspolitik und die inhaltliche kommunale Beteiligung an diesem Prozess sind noch stark verbesserungsbedürftig.**

**Probleme und Hürden in der Förderungspraxis sind evident.**

Die grundsätzliche Sinnhaftigkeit und die Bedeutung der Kohäsionspolitik auf einer ganz basalen Ebene nachdrücklich zu unterstreichen, bedeutet nicht, dass die vielfältigen Probleme, die sich bei der konkreten Umsetzung ergeben, übersehen werden sollen. Wie die Studie insbesondere im Ergebnis der Umfrage festgestellt hat, gibt es eine ganze Reihe solcher Herausforderungen und Hürden, mit denen die europäische Förderpolitik konfrontiert ist. So konnten, neben den noch gesondert darzulegenden Defiziten in der Kommunikationspolitik, im Grunde vier wesentliche Problemkreise identifiziert werden:

1. Kenntnisse und verpasste Möglichkeiten auf kommunaler Ebene: Es ist unzweifelhaft zu beobachten, dass sowohl das Europa-Bewusstsein als auch der Grad der Professionalisierung im Umgang mit den Förderverfahren auf kommunaler Ebene in den letzten Jahren gewachsen sind. Dennoch: Zu viele Städte und Gemeinden scheinen noch nicht den grundlegenden Wissenstand wie auch die verwaltungsinterne Professionalität vorweisen zu können, um sich im „Förderdschungel“ zu Recht zu finden. Sie verpassen so geradezu zwangsläufig die mannigfaltigen, in dieser Studie ausführlich erläuterten Möglichkeiten, die sich durch die EU-Förderungen ergeben.

2. Verständlichkeit der Antragsverfahren/überbordende Bürokratie: Bürokratische Prozesse sind immer mit einer gewissen Komplexität verbunden. Wenn es um die Ausschüttung von Mitteln geht, die letztendlich vom europäischen Steuerzahler aufgebracht werden, so zieht dies notwendigerweise einen gewissen

bürokratischen Aufwand nach sich. Dies schlägt sich in der Komplexität der Antragsverfahren nieder, für die oftmals die notwendigen Kapazitäten und das Personal fehlen. Das Problemspektrum erstreckt sich dabei von sprachlichen Hürden über finanzpolitische Grundlagenkenntnisse bis hin zur Unkenntnis der Vielfalt an kohäsionspolitischen Fördermöglichkeiten. In der Konsequenz führt das Zurückschrecken vor der Bürokratie dazu, dass viele prinzipiell zur Verfügung stehende Mittel nicht abgerufen werden und somit Potentiale und Ressourcen verschenkt werden.

3. Strukturelle Benachteiligung kleinerer Kommunen: Nach wie vor ist eine Diskrepanz zwischen größeren und kleineren Kommunen bei der Einrichtung einer zentralen Stelle für „Europa“ festzustellen. Die Ursachen hierfür liegen offenkundig vor allem in den unterschiedlichen strukturellen Ressourcen der Kommunalverwaltungen, seien sie finanzieller oder personeller Natur, was, so die Ergebnisse der vorliegenden Studie, durchaus zur Konsequenz hat, dass eine erfolgversprechende Antragsstellung je nach Größe der Kommune in der Praxis stark variieren kann. Es bleibt unbestritten: Die Kapazitäten einer Großstadt oder eines Stadtstaates sind mehrheitlich größer als die einer kleinen Ortsgemeinde.

4. Strukturelle Benachteiligung finanzschwacher Kommunen: Die dramatische Unterfinanzierung vieler Kommunen ist seit Jahren ein Problem. Nicht wenige Kommunen befinden sich im Nothaushalt bzw. sind von Mittelsperren betroffen. Ein Großteil der Förderprojekte auf europäischer Ebene funktioniert aber über das Prinzip der Ko-Finanzierung, demzufolge also ein Eigenanteil von i. d. R. 50 Prozent bei einem Projekt aufgebracht werden muss. Dieser ist bereits für finanzschwache Kommunen kaum aufzubringen; für Kommunen, die sich im Nothaushalt befinden, erscheint dieses Unterfangen als nahezu unmöglich. Aus Sicht der betroffenen Kommunen müssen sich diese gewissermaßen in doppelter Hinsicht bestraft vorkommen: Gerade jenen, die die Partizipation an den europäischen Fonds und Programmen besonders nötig hätten, ist der Weg dazu besonders verbaut. Damit wird den der Förderpolitik zu Grunde liegenden Prinzipien der Solidarität und der Subsidiarität nur unzureichend Rechnung getragen.

**Insbesondere im Bereich der Kommunikationspolitik sind Defizite offensichtlich.**

**Die Kommunikationsmaßnahmen der Fonds haben nur einen begrenzten Wirkungskreis.**

Gute Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit kann ohne Zweifel dazu beitragen, die europäischen Strukturfonds bekannter und ihren Sinn und Nutzen in der breiten Öffentlichkeit verständlicher zu machen. Allerdings dürfen von diesen Kommunikationsmaßnahmen keine Wunder erwartet werden. Denn die europäische Kohäsionspolitik ist insgesamt eher ein Thema, das in europapolitischen Expertenzirkeln diskutiert wird und trotz Öffentlichkeitsmaßnahmen im medialen und gesellschaftlichen Diskurs über Europa so gut wie keine Rolle spielt. Dies liegt vor allem an der Komplexität der Förderstruktur, an der Aufteilung auf verschiedene Fonds, aber auch daran, dass die allermeisten Bundesbürger noch nie bewusst mit einem aus Mitteln der europäischen Kohäsionsfonds geförderten Projekt in Berührung gekommen sind.

**Europa fehlt es „vor Ort“ an Gesichtern.**

Die Europäische Kommission verfügt auf der großen Bühne über einige wenige bekanntere Persönlichkeiten (wie Kommissions-, EU-Ratspräsident oder den Präsidenten des Europäischen Parlaments). Die jeweiligen Abgeordneten des Europäischen Parlaments sind den allermeisten Bürgern unbekannt. Die EU „vor Ort“ ist damit ohne „Gesicht“, was beispielsweise dann zum Nachteil wird, wenn konkrete, mit Unterstützung der europäischen Kohäsionsfonds realisierte Projekte der Öffentlichkeit vorgestellt werden: Bund, Länder oder Kommunen sind selbstverständlich durch Repräsentanten vertreten und werden so auch wahrgenommen. „Europa“ aber fehlt bei diesen Veranstaltungen und steht so gewissermaßen als anonyme, gesichtslose Größe im Hintergrund. Auch Plaketten oder oftmals allzu dezente Hinweise auf Schildern vermögen diese Anonymität kaum wettzumachen.

**Die Öffentlichkeitsarbeit ist in Deutschland zu divers.**

In Deutschland existieren zuweilen pro Fonds bis zu 17 unterschiedliche Kommunikationsstrategien bzw. -pläne, 16 Länderstrategien und eine Bundesstrategie. Was bei den operationellen Programmen im Sinne einer möglichst effektiven Arbeitsteilung und der Kenntnis der spezifischen Umstände in den jeweiligen Fördergebieten noch sinnvoll und durchdacht erscheint, ist im Kommunikationsbereich nicht ziel-

führend. Beispielhaft zeigen sich die Auswüchse des Nebeneinanders der diversen Kommunikationsmaßnahmen darin, dass die Fonds, etwa des ESF, von Land zu Land mit unterschiedlichen Logos beworben werden und der Bund zudem abermals ein eigenes Logo verwendet. Das ist nicht nachvollziehbar, verwirrt den Adressaten und trägt nicht zu einer konsistenten, effizienten Kommunikation bei.

**Vom Land über den Bund bis zu Europa haben die verschiedenen Instanzen im europäischen Mehrebenensystem eine Holschuld gegenüber den Kommunen.**

**Kontinuierliche Verbesserung ist notwendig.**

Unzweifelhaft ist das Bemühen der EU zu erkennen, die Kohäsionspolitik funktional, prozessoral und kommunikativ zu verbessern. Konkret wurde zum Beispiel an folgenden Punkten in der laufenden Förderperiode im Vergleich zur vorangegangenen angesetzt: Das neu eingeführte Prinzip der „territorialen Folgenabschätzung“, im Lichte dessen nun neue Verordnungen und Richtlinien beurteilt werden, trägt zu einer besseren Berücksichtigung der kommunalen Problem- und Interessenlagen bei. Ferner wurde die Abrechnungspraxis vereinfacht: Während früher jeder einzelne Personalkostenbetrag, jede einzelne Dienstreise sowie jede einzelne Maßnahme separat ausgewiesen werden musste, wird nun mit Pauschalen gearbeitet. Die Kommunen müssen nicht mehr jeden einzelnen Posten ausweisen, sondern die Leistungen können nun pauschaliert mit einem Durchschnittswert abgerechnet werden. Für den ESF wurde eine zentrale Homepage geschaltet und professionalisiert, über die sich alle Informationen und Ansprechpartner abrufen lassen. Doch nicht nur zwischen zwei Förderperioden, sondern innerhalb einer Förderperiode, die in der Regel sechs Jahre dauert, sollte ein kontinuierlicher Monitoring- und Evaluierungsprozess der Verfahren auf allen Ebenen angedacht werden.

**So viel Kontrolle wie nötig, so wenig Bürokratie wie möglich.**

Die rechtliche Ausgangslage ist eindeutig: Die Europabetroffenheit der Kommunen steigt, und die EU hebt im Vertragswerk von Lissabon stärker als bisher hervor, das Prinzip der „regionalen und lokalen Selbstverwaltung“ zu achten. Diese herausragende Rolle der Kommunen muss die EU bei der Erarbeitung von Programmen und den damit verbundenen Verfahrenswegen noch deutlich stärker als bisher im Blick



haben. Die Verfahrenswege bei Förderungsmaßnahmen für Kommunen müssen vereinfacht werden. Die von den Bundesländern verantworteten Antrags-, Prüfungs- und Abrechnungsverfahren scheinen zumindest teilweise für die Kommunen unpraktikabel zu sein. Hier gilt es für die Bundesländer unbedingt, Änderungswünsche der Kommunen in Reformen einfließen zu lassen. Die prinzipielle Maßgabe muss dabei lauten: So viel Kontrolle wie nötig, so wenig Bürokratie wie möglich.

#### **Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Bundesländern ist verbesserungsbedürftig.**

Im Rahmen der EU-Strukturförderung müssen der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen der Ebene der Kommunen und der Ebene der Bundesländer verbessert werden. Die Städte und Gemeinden müssen wesentlich stärker als bisher an der Konzeptionierung der operationellen Programme der jeweiligen Bundesländer für ESF und EFRE beteiligt werden. Die kommunale Ebene, die letztlich für die Umsetzung der Programme „vor Ort“ verantwortlich ist, hat in den meisten Bundesländern noch zu wenig, in manchen Bundesländern gar keinen direkten Einfluss auf die Ausarbeitung und Konkretisierung der jeweiligen Programme.

#### **Die Förderkomponenten der EU-Aktionsprogramme sollten gegenüber denjenigen der klassischen Kohäsionsfonds gestärkt werden.**

Die Förderphilosophie der Aktionsprogramme unterscheidet sich in dreierlei Hinsicht deutlich von derjenigen der klassischen Fondsförderinstrumente. Erstens werden die Gelder wettbewerbsorientiert und weniger gebietsbezogen nach Gleichheitsgrundsätzen ausgeschüttet. Zweitens wird hier direkt zwischen kommunaler und europäischer Ebene verhandelt und die aufwändige Zwischenschaltung der regionalen und der Länderebene umgangen. Drittens werden die Kommunen dazu ermuntert, sich Partnerkommunen aus anderen Ländern Europas für eine gemeinsame Antragsstellung zu suchen. Während es mit Blick auf die erstgenannte Komponente zweckmäßig erscheint, Wettbewerbsorientierung und Gleichheitsgrundsätze in ein angemessenes, austariertes Verhältnis zu bringen, so erscheint es erstrebenswert, die beiden anderen Komponenten, d. h. direktere Kommunikationswege zwischen kommunaler und europäischer Ebene sowie die Ermunterung zu kommunaler Kooperation über Landesgrenzen hinweg, im Sinne des europäischen Solidaritätsgedankens in der Strukturpolitik insgesamt zu stärken.

#### **Eine Weiterentwicklung der Kommunikationspolitik ist unabdingbar.**

Durchdachte Kommunikationsmaßnahmen für ein politisches Projekt sind immer eine wichtige Grundlage für die Akzeptanzgenerierung und -steigerung in der Bevölkerung. Aus dieser Einsicht heraus sollte die EU in ihrem eigenen Interesse die Projekte vor Ort öffentlichkeitswirksamer und durch stärkere Präsenz begleiten. Allein als Geldgeber aufgeführt zu werden, wird im Sinne eines stärkeren Bewusstwerdens der EU-Ko-Finanzierung in der Bevölkerung nicht reichen. Dies sollte flankiert werden durch eine zentrale Bündelung der Kommunikationsmaßnahmen. Die bereits problematisierte Koexistenz von bis zu 17 verschiedenen Kommunikationsstrategien für einen Fonds muss notwendigerweise zu Reibungsverlusten führen. Hier gilt es, neue Synergien schaffen und dazu beizutragen, dass die ohnehin begrenzten Mittel in diesem Bereich ergebnisorientierter eingesetzt werden. Ein weiterer Baustein einer gelingenden Kommunikation der Kohäsionspolitik besteht in einem sensibleren Verständnis für Sprachbarrieren nicht nur älterer Mitbürger in einer sich globalisierenden Welt. Mit Strukturfondsmittel geförderte Projekte in ländlichen Gebieten mit englischsprachigen online-Videos zu bewerben, kann nicht funktionieren.

#### **Der Adressatenkreis der Kommunikationsmaßnahmen sollte überdacht werden.**

Die Deutschen sind in der großen Mehrheit überzeugte Europäer – und dennoch interessiert Europa nur einen Teil der Bürger. Was zunächst paradox klingt, ist bei genauerem Hinsehen eine Tatsache, die bei Analyse der Kommunikation der europäischen Fonds und möglichen Überlegungen zu ihrer Weiterentwicklung eine entscheidende Rolle spielt. Denn so klar ein Großteil der Bundesbürger die Vorteile eines geeinten Europas, wie das freie Reisen, die Zollfreiheit und die gemeinsame Währung, sieht und wertschätzt, so sehr ist die Europäische Union doch für viele nach wie vor ein fernes und größtenteils unbekanntes Abstraktum. Es wäre vermessen zu glauben, dass ausgerechnet die Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit von ESF, EFRE etc. daran ernsthaft etwas ändern könnte. Daher muss die Frage gestellt werden, ob der Anspruch der Europäischen Kommission, über die Kohäsionsfonds eine positivere Einstellung in der Bevölkerung gegenüber der EU insgesamt zu erreichen, überhaupt umsetzbar ist. Es sollte darüber nachgedacht werden, ob die Kommunikationsstrategie nicht noch gezielter und stärker als bisher auf ein Fachpublikum (Bürgermeister, Landräte, städtische Verwaltungen etc.) auszurichten ist, das dann seinerseits als Multiplikator dienen könnte.

**Aber auch die Kommunen haben eine Bringschuld gegenüber den anderen Ebenen im europäischen Mehrebenensystem.**

**Hol- und Bringschuld sind zwei Seiten derselben Medaille.**

Verbesserungen zugunsten der Kommunen auf den anderen Ebenen können jedoch nur die eine Seite der Medaille für eine künftig besser organisierte Kohäsionspolitik darstellen. Neben der Holschuld des Bundes, der Länder und Europas gibt es auch eine Bringschuld der Kommunen. Auch die Kommunen müssen in prozeduraler, inhaltlicher und kommunikativer Hinsicht „liefern“, um komplementär zu den anderen Ebenen gleichfalls ihren Beitrag zu einer gelingenden Kohäsionspolitik zu leisten. Konkret bedeutet dies:

**Die Kommunen sollten stärker als bislang auf ihre Bedürfnisse und Probleme durch eine besser abgestimmte Interessenpolitik aufmerksam machen.**

Die Kommunen müssen ihrer Rolle als Adressat der Struktur- und Regionalförderung gerecht werden und auf europäischer Ebene, trotz aller Disparität von kommunalen Strukturen und Interessenlagen in den 28 Mitgliedstaaten, geschlossen auftreten. Die Kommunen nehmen im europäischen Mehrebenensystem insgesamt und bei der Förderpolitik im Speziellen eine besondere Rolle ein. Diese Rolle müssen sie allerdings auch aktiv annehmen. Durch Erfahrungsaustausch und gemeinsame Lobbyarbeit könn(t)en die Kommunen auf nationaler Ebene insgesamt ihre Position gegenüber dem Bund und den Bundesländern stärken. Auch bei der Kommission in Brüssel könn(t)en die Kommunen gemeinsam Druck ausüben. Hier steht jede einzelne Kommune in der Verantwortung, für sie geeignete unerlässliche Netzwerkstrukturen aufzubauen und sich in bestehenden Netzwerken, wie den RGRE und EURO CITIES, einzubringen. EURO CITIES ist ein Netzwerk europäischer Großstädte, das 1986 gegründet wurde und die Zusammenarbeit von mittlerweile mehr als 130 Großstädten in 35 europäischen Ländern fördert. Allerdings stehen kleinere Kommunen mit weniger als 250.000 Einwohnern vor dem Problem, dass ihnen aufgrund ihrer Größe eine Vollmitgliedschaft verwehrt bleibt und sie lediglich assoziierte Mitglieder in bestimmten Foren sein können. Hier besteht Handlungsbedarf, da bislang kein vergleichbares Netzwerk kleinerer Kommunen auf europäischer Ebene existiert.

**Kommunalverwaltungen müssen „fit“ für Europa sein.**

Kommunalpolitiker oder kommunalpolitisch verantwortliche Verwaltungsangestellte scheinen nicht immer leicht für die Beschäftigung mit den Antragsverfahren und der dahinter stehenden rechtlichen und organisatorischen Materie zu motivieren zu sein. Zur Verbesserung der Professionalität, aber auch zu einer Steigerung der Motivation, sich überhaupt mit dem Themenkomplex zu beschäftigen, bedarf es eines flächendeckenden Ausbaus von Schulungsangeboten für sämtliche Mitarbeiter in der Verwaltung, denn „Europa“ betrifft heute nahezu alle Geschäftsbereiche einer Kommune. Ein solches Angebot sollte wiederum eine finanzielle Förderung erfahren, naheliegenderweise durch EU-Mittel. Auf Kommunen inhaltlich zugeschnittene Seminare, wie sie die Stadt Essen anbietet, können in diesem Zusammenhang als „best-practice“ gesehen werden, denn der Ansatz, eine Weitergabe von Erfahrungen und Handlungsempfehlungen aus der kommunalen Praxis an andere Städte und Gemeinden, scheint besonders geeignet, Zugänge und Hintergründe zu veranschaulichen. Die Beobachtung, dass es zuweilen an der notwendigen Motivation bei städtischen Angestellten mangelt, oftmals hervorgerufen durch unzureichende Fremdsprachenkenntnisse oder durch ein generelles Wissensdefizit, könnte so, durch den Austausch auf gleicher Ebene, begegnet werden. Ein „Europazertifikat“ für einzelne Mitarbeiter, wie Eckert et al. es vorschlagen, scheint in diesem Kontext ebenfalls eine sinnvolle Maßnahme. Ganz am Anfang steht jedoch, und dies ist unabdingbare Grundlage für alle genannten Maßnahmen, der Wille der Verwaltungsspitzen, „Europa“ ernst zu nehmen, und als selbstverständlichen Teil kommunalen Handelns zu verinnerlichen.

**Eine zentrale Verwaltungsstelle für „Europa“ ist das Fundament einer ganzheitlichen Europaarbeit vor Ort.**

Die Erfahrungen von Kommunen und Beobachtern bestätigen: „Europa“ sollte nicht „nebenbei gemacht“ werden, quasi als eine Art alibihaftes Anhängsel eines anderen Fachressorts wie der Kämmerei oder des Wirtschaftsdezernates. So wichtig die Schulung und Sensibilisierung in der Breite der Kommunalverwaltungen auch sind, um einen grundlegenden Zugang zu schaffen, so notwendig scheint gleichzeitig die Einrichtung einer zentralen Stelle für das Querschnittsthema „Europa“. Ein Europabüro unter Leitung eines Europabeauftragten behält den Blick auf das Ganze,

erfasst und verwaltet administrativ den Themenkomplex und verfügt vor allem auch über eine umfassende Expertise in europäischen Struktur- und Verfahrensverfahren, die für die EU-Förderverfahren fundamentale Grundlage ist. Eine solche koordinierend wirkende Stelle in der Verwaltung dient den einzelnen Fachabteilungen dann als „Informations- und Hilfsdienstleister“ für Verfahrensangelegenheiten der EU insgesamt, wie auch für ihre Förderpolitik im Speziellen. Die Einrichtung eines Europabüros rechtfertigt sich noch aus einem weiteren Grund: Bei dem Auswahlverfahren von Förderprojekten durch die EU wie auch durch das Bundesland scheint ein zentraler Ansprechpartner in der Verwaltung zumindest ein Kriterium für die Erfolgsaussicht des Antrags zu sein.

#### **Förderleitfäden können einen Beitrag zur effizienteren Abwicklung leisten.**

In den Aufgabenbereich eines solchen Europabüros bzw. je nach Größe der Kommune des Europabeauftragten fällt vor allem auch die Erarbeitung eines Förderleitfadens sowie eines Förderbaukastens, die dem Beispiel Essen folgend speziell auf die jeweilige Kommune zugeschnitten sein sollte. Dergleichen Instrumente können für die alltägliche kommunale Arbeit in hohem Maße hilfreich sein. Die Mehrzahl der Projekte, die EU-förderfähig sind, müssen heute fachressortübergreifend vorbereitet und begleitet werden. Es braucht daher eine Schnittstelle, die die Arbeit aller an dem Projekt Beteiligten, ob interne oder externe Partner, von der Projektidee bis zur möglichen Umsetzung und Abwicklung, regelmäßig abstimmt, um unnötige Reibungsverluste zu vermeiden. Hierzu leisten die Baukästen und Leitfäden einen wertvollen Beitrag, wie es in Essen exemplarisch beobachtet werden konnte.

#### **Public-Private-Partnership-Modelle sind zukunftsweisend.**

Es ist bereits mehrfach ausgeführt worden, dass die verwaltungstechnische Umsetzung und die effiziente Abwicklung konkreter Projekte vor Ort viele Kommunen vor große Herausforderungen stellt. Es stellt sich also die Frage, ob man verstärkt über alternative Verfahren und Abwicklungsmodelle nachdenken sollte, die von den etablierten Verfahrensweisen und Modellen abweichen bzw. sie gewissermaßen weiterentwickeln. Die Stadt Mülheim a. d. R. hat einen solchen alternativen Weg beschritten und die Abwicklung einem Public-Private-Partnership übertragen. Diese Lösung, der zufolge die öffentliche Hand nur die Gemeinwohlorientierung der Mittelvergabe sicherstellt, während der

private Dienstleister für die effiziente Umsetzung von Verwaltungsprozessen verantwortlich zeichnet (und mit der man in Mülheim offenkundig gute Erfahrungen gemacht hat), könnte ein Modell für andere Kommunen sein. Hierbei gilt es allerdings sicher zu stellen, dass die notwendige interne Rückkopplung und Anbindung an den Verwaltungsapparat geleistet wird.

#### **Institutionalisierte Gremientagungen sind wichtig für die Abstimmung.**

Selbst bei einer optimal organisierten Kohäsionspolitik in den Kommunen wird es immer verschiedene Stellen geben, die daran beteiligt sind. Aus diesem Grund scheint die Institutionalisierung eines regelmäßig tagenden Gremiums, einer so genannten Europarunde oder Internationalen Runde, sinnvoll. An dieser sollten auf Leitungs- und Sachbearbeitungsebene alle relevanten internen wie externen Akteure beteiligt sein, nicht nur bei konkreten Projekten, sondern auch im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung der Stadt bzw. der Gemeinde im Themenkontext „Europa“.

#### **Die Europakompetenz einer Kommune ist ein wichtiger Standortfaktor.**

Die Fördermöglichkeiten der EU gehen über die Kofinanzierung der eigenen kommunalen Projekte hinaus: Adressaten sind auch kleine und mittlere Unternehmen sowie zivilgesellschaftliche Gruppen und gemeinnützige Bürgerinitiativen einer Stadt oder Gemeinde. Je größer die Europakompetenz und Professionalisierung der Kommunalverwaltung ist desto besser kann sie auch diesen Adressaten – um den Gedanken einer Servicestelle wieder aufzugreifen – Informationen und Hilfe bei der Antragstellung bieten. Derartige Dienstleistungen können im Ergebnis ein nicht zu vernachlässigender Standortfaktor sein, der im Ergebnis der gesamten Kommune und ihrer Bürgerschaft zu Gute kommt. Voraussetzung dafür ist, dass Fördermöglichkeiten auch in die lokale Bürgerschaft und Wirtschaft hinein kommuniziert werden.

#### **Die Kosten und der Aufwand für eine bessere Europaarbeit zahlen sich für die Kommunen aus.**

Die in dieser Studie vorgelegten Umfrageergebnisse und Fallbeispiele zeigen, dass der Ertrag einer professionalisierten Europaarbeit, nicht nur in finanzieller Hinsicht, den zwangsläufig entstehenden Aufwand und die Kosten rechtfertigt, ja diese in der Regel sogar deutlich übersteigt, unabhängig von der Größe der Kommunen.

# Kommunale Chancen und Herausforderungen der europäischen Kohäsionspolitik

EINE VERMITTLUNGS- UND BERATUNGSAUFGABE DER POLITISCHEN BILDUNG

Verhältnismäßig wenige deutsche Kommunen profitieren bislang in umfangreichem Maße von den kohäsionspolitischen Programmen der Europäischen Union. Die vorliegende Studie von Prof. Dr. Volker Kronenberg zeigt dafür eine Reihe von Ursachen auf, die von Unkenntnis oder mangelnder Initiative der Kommunen über eine zu geringe Ausstattung mit notwendigen personellen oder finanziellen Ressourcen bis hin zu mehr oder weniger berechtigten Vorbehalten bezüglich des bürokratischen Aufwandes reichen.

Dabei eröffnet die europäische Kohäsionspolitik den Kommunen mannigfaltige Fördermöglichkeiten. Prof. Kronenberg stellt sowohl „Musterbeispiele“ als auch sehr konkrete Verbesserungsmöglichkeiten vor, die wiederum Ansatzpunkte für die (kommunal)politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung bieten. Kommunen brauchen Unterstützung und Förderung, um ihre für unsere Demokratie unersetzliche Scharnierfunktion zwischen Bürgerschaft und Staat wahrnehmen zu können. Zahlreiche nicht bewältigte und ebenso viele neue Herausforderungen, etwa in den Bereichen Quartiersmanagement und Integration, mahnen alle politischen Verantwortlichen in Deutschland und Europa, die „kleinen Einheiten“ beim Management ihrer wachsenden Aufgaben nicht aus den Augen zu verlieren oder gar im Stich zu lassen.

Mit bundesweiten Schulungsangeboten, Themenkursen, Fachkonferenzen und einem jährlichen Kommunalkongress informiert, orientiert, aktiviert und vernetzt die Kommunalakademie haupt- und ehrenamtlich Verantwortliche in lokalen Initiativen, Vereinen, Ämtern und Mandaten. Die Erkenntnisse dieser Studie nehmen wir zum Anlass, die Chancen der europäischen Förderpolitik im Rahmen unserer politischen Bildungsarbeit noch deutlicher aufzuzeigen und besonders anwendungsorientiert zu vermitteln. Wir möchten Verantwortliche in der Kommunalpolitik und -verwaltung bei der Handhabung europäischer Förderprogramme professionalisieren. Bei Bedarf und Interesse vermitteln wir ihnen aus unseren kommunalpolitischen Netzwerken geeignete Gesprächspartnerinnen und -partner bzw. Beraterinnen und Berater. Ferner beobachten wir wachsam die Weiterentwicklung und Wirkung der europäischen Kohäsionspolitik auf lokaler Ebene, um auch in Zukunft gezielte Aufklärung zu betreiben und Optimierungspotentiale aufzuzeigen. Schließlich nutzen wir

die europäische Kohäsionspolitik in unseren Veranstaltungen exemplarisch für die Bewusstmachung des Subsidiaritätsprinzips als zentrale Grundlage der europäischen Wertegemeinschaft.

Sechs Punkte erscheinen uns aus der Perspektive der Politischen Bildung von besonderer Bedeutung:

## **1. Demokratieförderung durch Bewusstmachung der Vorzüge gesamteuropäischer Solidarität**

In Verantwortung für unsere Demokratie sowie für die europäische Idee und Werteordnung hat Politische Bildung den Auftrag, Präventionsmaßnahmen gegen populistisches und radikales Gedankengut anzubieten. Denn nicht selten zielt die Forderung nach besonderer nationalstaatlicher Gesinnung auf die Überwindung des Subsidiaritätsprinzips und stellt damit nicht nur die gesamteuropäische Solidarität, sondern auch die Kommunale Selbstverwaltung infrage. Im Rahmen ihrer Bildungsangebote vermittelt die Konrad-Adenauer-Stiftung deshalb die Bedeutung und den demokratischen Wert einer austarierten Arbeitsteilung zwischen allen politischen Einheiten, von den sich selbst organisierenden Kommunen und Regionen über die Landes- und Bundes- bis zur Europapolitik – und darüber hinaus bis zu den internationalen Organisationen. Angesichts der in einigen Fragen fragil erscheinenden Solidarität innerhalb der Europäischen Union, verdient die europäische Kohäsionspolitik besondere Aufmerksamkeit, verdeutlicht sie doch in vortrefflicher Weise die Vorzüge eines verantwortungsvollen politischen Zusammenspiels in Europa.

## **2. Vernetzung von europa- und kommunalpolitischer Expertise**

„Europa vor Ort“ zu stärken und spürbar zu machen, erfordert eine intensivere Personalisierung der Politik der Europäischen Union. Die Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung setzt konsequent auf die Einbindung verantwortlicher „Gesichter“ zur Vermittlung der Europapolitik. Unsere entsprechenden Veranstaltungsformate verstehen wir deshalb als lokale Plattformen, die Europapolitikerinnen und -politiker vor Ort ansprechbar machen und ihnen eine dichtere Vernetzung in den Städten und Gemeinden ermöglichen. Zugleich beziehen wir stets kommunale Verantwortliche ein, damit diese ihrerseits von den Vorzügen der Europäischen Union, etwa den hier dargestellten

Fördermöglichkeiten, profitieren können. Wie sehr europapolitische Bildungsangebote zumindest einer „kommunalpolitischen Nuance“ bedürfen, zeigt einmal mehr die vorliegende Studie. Umgekehrt muss die europapolitische Komponente auch bei der Schulung kommunalpolitischer Amts- und Mandatsträger stärkere Berücksichtigung finden.

### **3. Orientierung und Beratung der lokalen Politik im europäischen „Förderdschungel“**

Ein zentrales von der Studie analysiertes Problem ist die mangelnde Orientierung kommunalpolitisch Verantwortlicher im europäischen „Förderdschungel“. Viele Kommunen übersehen die Fördermöglichkeiten der Europäischen Union schlichtweg aus Unkenntnis. Andere Städte und Gemeinden verfügen bislang nicht über notwendige Kapazitäten, insbesondere die personellen Ressourcen. Manche Kommunen wiederum sehen offenbar in den komplizierten und übermäßig bürokratisch anmutenden Verfahren Hinderungsgründe für eine grundsätzlich wünschenswerte Antragstellung. Die Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung vermittelt Praxisbeispiele und Kontakte zu erfolgreichen kommunalen Antragstellern und befördert bei ihren Veranstaltungen und Onlineangeboten den Erfahrungsaustausch zwischen interessierten Kommunen.

### **4. Entwicklung optimaler kommunal- und europapolitischer Kommunikationsstrategien**

Die Studie fordert unter anderem eine Weiterentwicklung und Optimierung der Kommunikation zu den Förderprojekten, sowohl seitens der Europäischen Union als auch bei den Kommunen vor Ort. Die Konrad-Adenauer-Stiftung erhöht die erforderliche Vermittlungskompetenz der beteiligten Akteure im Rahmen ihrer Bildungsangebote zur Politischen Kommunikation. Im Ergebnis treten die Vorzüge der europäischen Kohäsionspolitik deutlicher zutage und werden vor Ort entsprechend wahrgenommen. Mit durchdachten Kommunikationsstrategien können sowohl Kommunal- als auch Europapolitiker den Bürgerinnen und Bürgern den Standortfaktor einer professionell beantragten und umgesetzten Fördermaßnahme sowie den geldwerten Vorteil gegenüber einer Projektfinanzierung aus örtlichen „Bordmitteln“ besser verdeutlichen. Das Image einer vielerorts immer noch als bürgerfern und unverständlich geltenden Europapolitik kann mit einer professionellen Kommunikation nicht nur anschaulich „aufpoliert“, sondern nachhaltig aufgewertet werden.

### **5. Stärkung der „Europakompetenz“ kommunaler Verwaltungen und Hilfe beim Aufbau europapolitischer Strukturen „vor Ort“**

Lokale Verwaltungen und Institutionen „fit für Europa“ zu machen, ist sowohl für große Städte als auch für kleine Gemeinden mit wenig Personal und überschaubaren finanziellen Ressourcen von Interesse. Unsere

kommunalpolitische Bildungsarbeit fördert die „Europa-Kompetenz“ in den Verwaltungen und sensibilisiert lokale Verantwortungsträgerinnen und -träger für die europapolitischen Potentiale vor Ort. Dies reicht von der Anregung, kommunale Europabüros einzurichten, über Hilfestellungen bei der Aus- und Fortbildung von Europabeauftragten bis zur Vernetzung interessierter Städte und Gemeinden mit Verantwortlichen aus bereits geübten und erfolgreichen Kommunen.

### **6. Verstärktes Engagement in der Forschung zur kommunalen Bedeutung der europäischen Kohäsionspolitik**

Die KommunalAkademie der Konrad-Adenauer-Stiftung beobachtet und begleitet die von Prof. Kronenberg aufgearbeitete europäische Kohäsionspolitik aufmerksam. Reaktionen, auch auf diese zweite Auflage der Handreichung zur Politischen Bildung, neue Praxisbeispiele und die Weiterentwicklung der hier untersuchten europäischen Förderprojekte werden fortlaufend dokumentiert, gemeinsam mit dem Verfasser von „Europa vor Ort“ ausgewertet, in unsere Schulungsangebote integriert und sowohl der Lokalpolitik als auch den kommunalen Verwaltungen zur Verfügung gestellt.

Im Rahmen unserer hier skizzierten Maßnahmen zur Politischen Bildung wollen wir kommunalpolitisch Verantwortliche noch stärker anregen, sich über die zahlreichen Förderprogramme zu informieren und in ihren Städten und Gemeinden konkret von ihnen zu profitieren. Freilich gilt es in Zeiten angespannter Kommunalkommunalhaushalte auch bei der Inanspruchnahme europäischer Fördermaßnahmen klug abzuwägen, wo für die eigene Kommune Chancen, Herausforderungen und ggf. auch Risiken liegen. Fest steht allerdings, dass europäische Förderprojekte, professionell beantragt und umgesetzt, die Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben entlasten, ja substantiell stärken können. Die europäische Kohäsionspolitik berücksichtigt ausdrücklich die individuellen Bedarfe und Bedürfnisse der „kleinen Einheiten“ und löst somit den Anspruch des Subsidiaritätsprinzips ein. „Europa vor Ort“ sichtbar zu machen, ist auch das ausdrückliche Ziel der KommunalAkademie der Konrad-Adenauer-Stiftung. Mit ihren Vermittlungs- und Beratungsangeboten leistet die Politische Bildung einen Beitrag zur Stärkung der europäischen und der lokalen Demokratie. Wir wünschen ein erkenntnisreiches Studium der zweiten Auflage von „Europa vor Ort“.

Sankt Augustin, im Januar 2018

Dr. Melanie Piepenschneider

*Leiterin Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

Philipp Lerch

*Leiter KommunalAkademie der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*



## Vergleich der Studien

# „Europa vor Ort (2015/2018)“ und „EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden (2006)“<sup>1</sup>

Thema	Europa vor Ort (2015/2018)	Studie des Instituts für Urbanistik (2006)
<b>Generelle Fragestellungen der Studie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ konkreter Umgang mit EU-Mitteln</li> <li>■ Chancen/Potentiale, die gesehen werden</li> <li>■ Restriktionen/Hemmnisse</li> <li>■ Einstellung zum Integrationsprozess</li> </ul> <p>siehe Auswertung der Fragebögen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ personelle und organisatorische Zuständigkeiten</li> <li>■ EU-relevante Aufgaben der Mitarbeiter</li> <li>■ konkrete EU-Bezüge (Inanspruchnahme von EU-Fördermitteln, Auswirkungen von EU-Recht, Mitarbeit in Kooperationen und Netzwerken)</li> </ul> <p>siehe Einleitung</p>
GrundsatzEinstellung Integrationsprozess	83,3% positiv	nicht Teil der Studie
Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bedarf, Bürger besser zu informieren: 87,5%</li> <li>■ Konkret über kofinanzierte Projekte beraten: 75%</li> </ul> <p>= Aufwand zu groß</p>	nicht Teil der Studie
<b>EU-Kompetenzen</b>		
<b>EU-Beauftragter</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ja 50% (eher größere Kommunen)</li> <li>■ Ansonsten befassen sich häufig Fachbereiche oder Ämter für int. Beziehungen oder Wirtschaft (oft auch über mehrere Stellen verteilt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 35,8% haben eine zentrale Organisation der EU-Zuständigkeiten</li> <li>■ 27,4 % haben eine dezentrale Organisation</li> <li>■ auch dezentral + zentral war möglich als Angabe</li> <li>■ Dienststellen gibt es bei mehr als 2/3 der befragten Städte</li> <li>■ zentrale Organisation steigt mit der Größe der Städte</li> <li>■ auch häufig über mehrere Stellen verteilt (Finanzen, Wirtschaft) (S.15)</li> </ul>
Fit in EU-Sachen	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Hälfte der Kommunen hält Mitarbeiter für nicht fit</li> <li>■ nur große Kommunen halten ihre Mitarbeiter für fit (7)</li> </ul>	nicht Teil der Studie
Informationsquelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Seminare, Vorträge</li> <li>■ Internet</li> <li>■ andere Quellen verwaltungsintern</li> <li>■ nie EU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Publikationen (93,7%)</li> <li>■ Internet (84,2%)</li> <li>■ persönliche Kontakte zu EU-, Bundes-, Landesebene</li> <li>■ EU spielt eine Rolle (S. 37)</li> </ul>

1 | Deutsches Institut für Urbanistik: EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden.

Thema	Europa vor Ort (2015/2018)	Studie des Instituts für Urbanistik (2006)
<b>Bedeutung der Kohäsionspolitik</b>		
Veränderung des Stellenwertes	<ul style="list-style-type: none"> <li>62,5% der Kommunen bewerten die Kohäsionspolitik als zunehmend wichtiger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>steigende Bedeutung der Kohäsionspolitik seit 1997</li> </ul>
Veränderung des Personalaufwands	<ul style="list-style-type: none"> <li>geht nicht einher mit Steigerung des betrauten Personals</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>größere Städte stellten mehr ein (S. 20)</li> </ul>
Fördermittelakquise	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die meisten haben bereits Fördermittelakquise betrieben (22 von 24)</li> <li>Aber es gibt auch immer noch welche die es noch nie getan haben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>73% (70 von 95) haben bereits Akquise betrieben</li> <li>81% der Städte über 100.000</li> <li>Aber nur 56% der Städte unter 100.000</li> </ul>
Quellen der Fördermittel	<ul style="list-style-type: none"> <li>83,3% nennen ESF und EFRE</li> <li>50% nennen die Aktionsprogramme (eher bekannt in größeren Kommunen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ESF und EFRE werden am häufigsten genannt</li> <li>nur 4 x wird EAGFL genannt</li> </ul>
<b>Probleme</b>		<p>Nur generell gefragt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>schwieriges Antragsverfahren</li> <li>Verwaltungsaufwand</li> <li>hoher Eigenfinanzierungsanteil/ Finanzierungslücken</li> </ul>
Verständlichkeit	62,5% bewerten die Verständlichkeit eher negativ	
Zeitaufwand/Fristen	83,3% bewerten den Zeitaufwand eher negativ	
Antragsbearbeitung durch die EU	41,7% eher negativ (verhalten bewerten eher größere Kommunen das Verfahren als positiv)	
Häufig genannte Probleme mit der Fördermittelakquise	<ol style="list-style-type: none"> <li>hoher bürokratischer Aufwand</li> <li>Personalaufwand</li> <li>Ko-Finanzierung</li> <li>Abrechnungsverfahren</li> </ol> = entstehende Finanzierungslücken	
<b>Kommunikation</b>		
Kommunikation mit EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>größere Städte: eher positiv</li> <li>kleinere Kommunen: eher negativ</li> </ul>	nicht Teil der Studie
Kommunikation mit Bund	gemischt, Tendenz größere sehen es positiv	nicht Teil der Studie
Kommunikation mit den Bürgern	<ul style="list-style-type: none"> <li>17 informieren ihre Bürger</li> <li>größere Kommunen machen häufiger von Informationsveranstaltungen Gebrauch</li> <li>kleinere beschränken sich eher auf Infotafeln</li> </ul>	nicht Teil der Studie
	= Defizite im Bereich der Kommunikation	nicht Teil der Studie
Zukunft der Beantragung	<ul style="list-style-type: none"> <li>14 Kommunen „ja bestimmt“</li> <li>6 Kommunen „ja vermutlich“</li> </ul>	nicht Teil der Studie

# Glossar

**Ausschuss der Regionen (AdR):** Versammlung der Regional- und Kommunalvertreter der EU, die die Interessen der Regional- und Kommunalebene innerhalb der EU vertritt.

**EU-Aktionsprogramme:** Programmspezifische Förderung von Projekten, die den übergeordneten Zielen der EU entsprechen, z. B. im Bereich von Kultur, Bildung, Energie, Umwelt, Sicherheit, Beschäftigung und Soziales. Ziel ist der Gedanke eines „europäischen Mehrwerts“.

**EUROCITIES:** Netzwerk europäischer Großstädte, das 1986 gegründet wurde und die Zusammenarbeit von mittlerweile mehr als 130 Großstädten in 35 europäischen Ländern fördert.

**Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS):** Oft auch Montanunion genannter, 1951 geschaffener Wirtschaftsverband zur Zusammenarbeit im Bereich von Kohle und Stahl. Der EGKS-Vertrag lief im Jahr 2002 aus.

**Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG):** 1957 mit Unterzeichnung der Römischen Verträge (s. u.) geschaffener Zusammenschluss von Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland zur Förderung gemeinsamer Wirtschaftspolitik. Sie wird heute als Vorläufer der EU gesehen.

**Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL):** Förderfonds der EU für agrarpolitische Maßnahmen. Ziel war die Harmonisierung der Agrarstrukturen der Mitgliedstaaten.

**Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE):** Förderfonds zur regionalen Strukturförderung. Instrument zur Angleichung von Unterschieden zwischen stärker und schwächer entwickelten Regionen. Aktuelles Volumen: 232 Mrd. Euro.

**Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER):** Förderfonds zur Verbesserung der Agrarwirtschaft in der EU. Ziele sind Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt- und Tierschutz und die Steigerung der Lebensqualität in agrarisch geprägten Räumen.

**Europäischer Sozialfonds (ESF):** Förderfonds der EU zur Förderung von Beschäftigung und Verringerung von Arbeitslosigkeit. Aktuelles Volumen: 86,5 Mrd. Euro.

**Europe Direct:** Netzwerk von Dokumentations- und Informationszentren (EDZ und EDI), die gewährleisten sollen, dass Dokumente und Informationen der EU allen Interessierten zugänglich sind.

**Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF):** Instrument zur Förderung von fischereipolitischen Maßnahmen. 2007 durch den Europäischen Fischereifonds (EFF) ersetzt.

**Kohäsionsfonds:** Förderfonds zur Finanzierung von Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes und der Verkehrsinfrastruktur. Aktuelles Volumen: 66 Mrd. Euro.

**Kohäsionspolitik:** Politik für den Zusammenhalt zwischen Staaten und Regionen der Europäischen Union (lat. cohaerere „zusammenhängen“). Stellt das wichtigste Investitionsinstrument der EU zur Schaffung von Wachstum und Arbeitsplätzen, der Bekämpfung des Klimawandels und der Energieabhängigkeit sowie der Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung dar.

**Mehrebenensystem:** Verständnis der EU als ein System der miteinander verflochtenen horizontalen Ebenen. Kommunen, Länder, Staaten und die supranationale Ebene der EU wirken zusammen und aufeinander.

**Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE):** Zusammenschluss von nationalen Gemeinde- und Regionalverbänden aus Europa zur Interessensvertretung der kommunalen Ebene.

**Römische Verträge:** 1958 in Kraft getretene Verträge zur Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, s. o.), der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) und weiterer europäischer Organe.

**Vertrag von Lissabon:** 2009 in Kraft getretener Vertrag zwischen den damals 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, der die Grundlagen der Zusammenarbeit in der Europäischen Union definiert.

**Vertrag von Maastricht:** 1993 in Kraft getretener Vertrag, der bis dahin die wichtigste Wegmarke in der europäischen Integration darstellt. Er schuf die Europäische Union als übergeordnete Ebene der europäischen Organe und formulierte u. a. das Ziel einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsreform.

# Übersicht der Publikationsreihe „Handreichungen zur Politischen Bildung“

Mit der Reihe „Handreichungen zur Politischen Bildung“ möchte die Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung interessierte Bürgerinnen und Bürger über politische Entwicklungen informieren, Orientierungen in Sachfragen geben und das Interesse an politischer Mitwirkung stärken. Die Handreichungen verstehen sich als Grundlageninformationen zur Beteiligung an aktuellen politischen Diskussionen.

In der Publikationsreihe „Handreichungen zur Politischen Bildung“ sind bisher erschienen:

## **Band 1:**

J. Christian Koecke, Michael Sieben:  
[Die Christlich-Demokratische Union. Grundüberzeugungen, Geschichte, Organisation](#)  
3., überarbeitete und erweiterte Auflage  
Wesseling, Januar 2014  
ISBN 978-3-95721-012-8

## **Band 2:**

Katrin Grüber:  
[Zusammen leben ohne Barrieren. Die Umsetzung der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Kommunen](#)  
Wesseling, April 2010  
ISBN 978-3-941904-18-7

## **Band 3:**

Klaus-Jürgen Engeli:  
[Die energiepolitische Zukunft der Europäischen Union. Zwei Planspiele zur Arbeitsweise der EU](#)  
(Ringbuchordner)  
Wesseling, April 2010

## **Band 4:**

Andreas Kalina:  
[erfolgreich.politisch.bilden. Faktensammlung zum Stand der Politischen Bildung in Deutschland](#)  
2., überarbeitete und erweiterte Auflage  
Wesseling, Januar 2014  
ISBN 978-3-95721-013-5

## **Band 5:**

Melanie Piepenschneider, Klaus Jochen Arnold (Hrsg.):  
[Was bedeutet uns der 20. Juli 1944?](#)  
Wesseling/Hannover, März 2011  
ISBN 978-3-941904-96-5

## **Band 6:**

Melanie Piepenschneider, Klaus Jochen Arnold (Hrsg.):  
[DDR: Mythos und Wirklichkeit. Wie die SED-Diktatur den Alltag der DDR-Bürger bestimmte.](#)  
Didaktische Begleitung zur gleichnamigen Ausstellung  
4., überarbeitete Auflage  
Sankt Augustin/Potsdam, Januar 2015  
ISBN 978-3-95721-077-7

## **Band 7:**

Melanie Piepenschneider, Klaus Jochen Arnold (Hrsg.):  
[Was war die Mauer? Die Errichtung der innerdeutschen Grenzanlagen durch das SED-Regime und ihre Folgen](#)  
3., überarbeitete Auflage  
Sankt Augustin/Potsdam, Januar 2015  
ISBN 978-3-95721-076-0

## **Band 8:**

Klaus-Jürgen Engeli:  
[„Cicero“ – Entscheidungs- und Konferenzplanspiele zur Staatsschuldenkrise in der EU](#)  
Wesseling, April 2012  
ISBN 978-3-942775-81-6

## **Band 9:**

Annette Wilbert:  
[Update Politische Bildung. Leitfaden für die Seminarpraxis](#)  
Wesseling, Januar 2013  
ISBN 978-3-944015-30-9

## **Band 10:**

Tanja Segmüller, Angelika Zegelin, Franz Wagner, Christel Bienstein:  
[Menschen würdig pflegen? Das Recht auf qualifizierte Pflege. Eine Diskussionsschrift](#)  
2., unveränderte Auflage  
Sankt Augustin/Berlin, März 2013  
ISBN 978-3-944015-36-1

**Band 11:**

Jana Kulhay:  
Die Mediengeneration. Jugendliche,  
ihr Medienkonsum und ihre Mediennutzung  
Sankt Augustin/Berlin, Januar 2013  
ISBN 978-3-944015-33-0

**Band 12:**

Andreas Jungherr, Harald Schoen:  
Das Internet in Wahlkämpfen. Konzepte, Wirkungen  
und Kampagnenfunktionen  
(Vollständige, unveränderte PDF-Ausgabe der im  
Springer VS, Wiesbaden 2013, erschienenen  
Buchausgabe)  
Sankt Augustin/Berlin, Juni 2013  
ISBN 978-3-658-01012-6

**Band 13:**

David Jonathan Grunwald:  
Ordnungspolitische Bildung als Bestandteil der  
außerschulischen Erwachsenenbildung  
Wesseling/Berlin, Januar 2014  
ISBN 978-3-95721-008-1

**Band 14:**

Maja Eib, Daniel Braun:  
Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge  
im ländlichen Raum am Beispiel Thüringens  
Wesseling/Erfurt, Januar 2014  
ISBN 978-3-95721-014-2

**Band 15:**

Manuel Sutter, Serafin von Roon, Florian Samweber,  
Kristin Wachinger:  
Netzausbau in Deutschland.  
Wozu werden neue Stromnetze benötigt?  
Wesseling/Berlin, September 2014  
ISBN 978-3-95721-051-7

**Band 16:**

Tobias Montag, Thomas Recht:  
Den Netzausbau mitgestalten. Potentiale formeller  
und informeller Beteiligung  
Wesseling/Berlin, September 2014  
ISBN 978-3-95721-052-4

**Band 17:**

Heinrich Blatt:  
Die Politische Bildung der Konrad-Adenauer-Stiftung.  
Teil 1: 1957–1997  
Wesseling/Berlin, Dezember 2014  
ISBN 978-3-95721-068-5

**Band 18:**

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hrsg.):  
América Latina – Kontinent der Möglichkeiten.  
Jugendcamp der Konrad-Adenauer-Stiftung,  
29. Juni – 1. Juli 2014  
Sankt Augustin/Berlin, Dezember 2014  
ISBN 978-3-95721-067-8

**Band 19:**

Karl-Heinz B. van Lier (Hrsg.):  
Handlungsauftrag Demographie.  
Fakten – Expertise – Meinungen  
Sankt Augustin/Berlin, Oktober 2015  
ISBN 978-3-95721-142-2

**Band 20:**

Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.):  
Demografie & Demokratie.  
Experten-Positionen zum Einfluss des demografischen  
Wandels auf die Demokratie  
Sankt Augustin/Berlin, Dezember 2015

**Band 21:**

Volker Kronenberg:  
Europa vor Ort.  
Kommunen, Bürgerschaft, Förderprojekte  
Erste Auflage  
Sankt Augustin/Berlin, 2016  
ISBN 978-3-95721-193-4

**Band 22:**

Maja Eib (Hrsg.), Sarah Duryea, Sina Meissgeier:  
Heimat bilden in Thüringen.  
Herausforderung, Migration und Integration  
Sankt Augustin/Berlin, 2016  
ISBN 978-3-95721-234-4

**Band 23:**

Philipp Lerch, Melanie Piepenschneider (Hrsg.),  
Markus Klauer:  
Einhundert Jahre Schlacht von Verdun.  
Deutsch-Französische Wege nach Europa  
Sankt Augustin/Berlin, 2017  
ISBN 978-3-95721-272-6

**Band 24:**

Volker Kronenberg:  
Integration vor Ort.  
Herausforderungen, Erfahrungen, Perspektiven  
Sankt Augustin/Berlin, 2017  
ISBN 978-3-95721-282-5



**Autor**

Prof. Dr. Volker Kronenberg ist Studiendekan der Philosophischen Fakultät und Akademischer Direktor am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn sowie Honorarprofessor an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg.

**Mitarbeit**

Dr. Manuel Becker  
Christian Botz  
Jonas Fehres  
Nils Kleine  
Kevin Medau  
Oliver Thomas Rau  
Florian Schmitt



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>).

**IMPRESSUM****Herausgeberin**

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
10907 Berlin

**Konzept**

Philipp Lerch  
Leiter KommunalAkademie

**Redaktion**

Philipp Lerch  
Leiter KommunalAkademie  
Hauptabteilung Politische Bildung  
53757 Sankt Augustin  
Telefon: +49 (0) 2241 246-4213  
E-Mail: philipp.lerch@kas.de

Dr. Marco Arndt  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Hauptabteilung Politische Bildung  
53757 Sankt Augustin  
Telefon: +49 (0) 2241 246-2375  
E-Mail: marco.arndt@kas.de

**Fotos**

Titelmotiv: © Rainer Sturm/PIXELIO  
Seite 17: © FotoHiero/PIXELIO  
Seite 33: © A. Dengs/PIXELIO  
Seite 34: © Hans-Christian Hein/PIXELIO  
Seite 50: © eugen-de (wikimedia commons CC 3.0)  
Seite 51: © Dr. Bernd Gross (wikimedia commons CC 4.0)  
Seite 69: © Sir James (wikimedia commons CC 3.0)

**Layout und Satz**

SWITSCH KommunikationsDesign, Köln

**Druck**

Kern GmbH, Bexbach



ISBN 978-3-95721-393-8

2018 Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

[www.kas.de/kommunalakademie](http://www.kas.de/kommunalakademie)

