

## Die Rolle des Europäischen Ausschusses der Regionen im Rahmen der aktuellen Reform der EU-Kohäsionspolitik

Thomas Wobben<sup>1</sup>

### 1 Einleitung

Alle sieben Jahre müssen sich Rat und Europäisches Parlament (EP) auf einen gemeinsamen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) einigen, der von den Mitgliedstaaten einstimmig beschlossen und vom Europäischen Parlament mit Mehrheit angenommen werden muss. Dieses Verfahren bietet immer auch Gelegenheit, nationale Eigeninteressen zu verfolgen und mit einem Veto zu drohen. Eine Einigung ist zeitraubend und die Entscheidung umfasst am Ende viele Themen, die im engeren Sinne wenig mit einer mittelfristigen Haushaltsplanung zu tun haben. Die Einigung auf den Mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2021–2027 verlief nach ähnlichem Muster. Zwar hatte die Europäische Kommission ihren Vorschlag bereits im Mai 2018 vorgelegt, um noch vor den Europawahlen im Mai 2019 eine Einigung zu erreichen, aber der schleppende Fortschritt der Diskussionen vor allem im Rat machte diesen Plan schon früh zunichte. Mit der Covid-19-Pandemie wurden dann im Mai 2020 die Rahmenbedingungen für die Haushaltsverhandlungen nochmal grundlegend verändert. Im Europäischen Rat wurde erst auf einer fünftägigen Marathonsitzung im Juli 2020 eine Einigung erzielt.<sup>2</sup> Mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments am 16.12.2020 zum nächsten MFR<sup>3</sup> wurden dann die Rahmenbedingungen für viele EU-Programme gesetzt, damit diese im Laufe des Jahres 2021 in Kraft treten können. Der Europäische Ausschuss der Regionen (AdR) hat diesen Prozess in den vergangenen Jahren aktiv begleitet, nicht zuletzt, weil viele der EU-Programme und Politiken durch lokale und regionale Gebietskörperschaften vor Ort umgesetzt werden. Dieser Beitrag möchte die Rolle des AdR in der Debatte um die künftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik nachzeichnen.

### 2 Der Europäische Ausschuss der Regionen und die europäische Kohäsionspolitik

Der Vertrag von Maastricht war nicht nur die Geburtsstunde für den Ausschuss der Regionen, sondern auch für die Europäische Kohäsionspolitik wie wir sie heute kennen. Ging es bei der Schaffung des AdR um die politischen Beteiligungsrechte der Städte und Regionen, drehte es sich bei der Kohäsionspolitik vor allem um deren materielle Unter-

---

1 Der Autor ist Direktor für beratende Dienste im AdR. Der Text gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder und stellt nicht unbedingt die Meinung der AdR dar.

2 Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17.–21.07.2020 Brüssel, den 21. Juli 2020 EUCO 10/20.

3 Vgl. *Europäischer Rat 2020a*: Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027 angenommen, Pressemitteilung vom 17.12.2020. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/> (10.02.2021).

stützung für eine faire Teilhabe an der EU. Seither wurden nicht nur die vertraglich definierten Aufgaben des AdR, sondern auch die Rolle der Kohäsionspolitik sukzessive erweitert. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde dem AdR schließlich ein Klagerecht beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) bei Verstößen von Gesetzgebungsakten gegen das Subsidiaritätsprinzip eingeräumt und gleichzeitig wurde die wirtschaftliche und soziale Kohäsion um den Bereich des territorialen Zusammenhalts erweitert. Daher ist es nicht verwunderlich, dass der AdR in den vergangenen 25 Jahren sehr großes Augenmerk<sup>4</sup> auf die Erweiterung und Ausgestaltung der Kohäsionspolitik gelegt hat.

### 3 Besondere Hausforderungen für die Kohäsionspolitik

Bereits kurz nach Verabschiedung des Finanzrahmens für den Zeitraum 2014–2020 wurde deutlich, dass eine Einigung über die künftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik nach 2020 wesentlich schwieriger werden würde:

- Die Kohäsionspolitik hatte es im Nachgang der Finanzkrise 2007 nur in begrenztem Umfang vermocht,<sup>5</sup> einen signifikanten und schnellen *Beitrag der EU zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise* zu leisten. Aufgrund nicht abgeflossener Strukturfondsmittel wurden daher Vorschläge gemacht, entsprechende Mittel zwischen den Mitgliedstaaten umzuschichten.<sup>6</sup> Der Kohäsionspolitik wurde nachgesagt, zu unflexibel zu sein, um zielgenau bei der Krisenbewältigung zu helfen.<sup>7</sup>
- Der im Juli 2014 gewählte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hatte zu Beginn seiner Amtszeit mit dem „Juncker-Fonds“ oder genauer gesagt dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) vor allem auf den *Aufbau von Finanzinstrumenten* gesetzt, bei denen keine Zuschüsse vergeben, sondern nur rückzahlbare Kredite gewährt wurden.
- Die Mittelausstattung für die Kohäsionspolitik, die rund ein Drittel der EU-Haushaltsmittel ausmachte, geriet durch die immer *größer werdenden Finanzierungsbedürfnisse für andere EU-Politiken* zunehmend unter Druck. Als Reaktion auf den globalen Wettbewerb, die EU-Erweiterung und die Bewältigung der Flüchtlingskrise wurden die Forderungen nach einer Umschichtung des EU-Haushalts immer lauter.<sup>8</sup>

4 Dies wird auch in einer Studie zum 25-jährigen Bestehen des AdR, die Anfang 2020 veröffentlicht wurde, deutlich: *Birte Wassenberg* 2020: The History of Committee of the Regions – 25 years of cities and regions furthering European integration. [https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/The%20History%20of%20the%20Committee%20of%20the%20Regions/4166\\_Book\\_Histoire\\_25\\_ans\\_Comite\\_EN.pdf](https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/The%20History%20of%20the%20Committee%20of%20the%20Regions/4166_Book_Histoire_25_ans_Comite_EN.pdf).

5 Siehe: *Europäische Kommission* COM(2013) 210 final.

6 In einem gemeinsamen Brief an den Präsidenten des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, hatten die Bundeskanzlerin Angela Merkel und der damalige französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy bereits im Sommer 2011 vorgeschlagen, nicht abgerufene Strukturfonds-Fördermittel zielgerichtet zu verwenden, um Wachstum zu fördern und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

7 Siehe beispielsweise: *Schmidt-Seiwert, Volker* 2011: Finanz- und Wirtschaftskrise – das Europa der unterschiedlichen Betroffenheiten. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2, S. 113 ff.

8 Vgl. *Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd)* 2018: EU-Haushalt: Zeit für neue Prioritäten, vom 07.05.2018. <https://www.iwd.de/artikel/eu-haushalt-zeit-fuer-neue-prioritaeten-387768/> (10.02.2021).

- Darüber hinaus gab es auch „*hausgemachte*“ Kritik von den *eigentlichen Nutznießern* der Kohäsionspolitik. Aufgrund des umfangreichen Planungs- und Umsetzungsaufwandes dieser Politik kam vor allem aus denjenigen Mitgliedstaaten<sup>9</sup> Kritik, in denen Kohäsionsmittel nur in geringem Umfang zum Einsatz kamen.<sup>10</sup>
- Die Kohäsionspolitik wurde auch zunehmend als Instrument *im Rahmen der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung* eingesetzt. Aufgrund der schleppenden Umsetzung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten wurde versucht, die Zahlung aus den Strukturfonds vermehrt an ex-ante-Konditionalitäten zu knüpfen.
- Zusätzlich wurde im Rahmen der von Kommissionpräsident Juncker initiierten Debatte zum *Weißbuch zur Zukunft der Europäischen Union*<sup>11</sup> erstmals in einem offiziellen Papier der Kommission die Option vorgeschlagen, zumindest Teile der Kohäsionspolitik auf die Mitgliedstaaten zu verlagern.

Im weiteren Verlauf der Diskussion über die Zukunft der Kohäsionspolitik wurden zusätzliche Herausforderungen sichtbar:

- Mit dem angekündigten *Austritt Großbritanniens aus der EU* nach dem entsprechenden Referendum im Juni 2016 und dem damit verbundenen Ausscheiden des zweitgrößten Nettozahlers waren entsprechende Mittelreduzierungen für die Kohäsionspolitik absehbar.
- Die wichtige *Rolle der Kohäsionspolitik für den Kampf gegen den Klimawandel* im Rahmen des europäischen Grünen Deals und *für den gerechten Übergang zu einer sauberen und kreislauforientierten Wirtschaft*<sup>12</sup> besonders der Kohaleregionen in Europa.
- In der Endphase der Verhandlungen stand dann vor allem die Frage im Mittelpunkt, welchen Beitrag die *Kohäsionspolitik zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie* leisten kann.

#### 4 Die Diskussion über die Reform der Kohäsionspolitik im EU-Politikzyklus

Die Kohäsionspolitik stellte mit ihrem Volumen von rund 371 Milliarden Euro zu laufenden Preisen in der Förderperiode 2014–2020 den größten Einzelposten für investive Mittel im EU-Haushalt, die im Wege der geteilten Mittelverwaltung von den Mitgliedstaaten und Regionen verwaltet und vergeben werden, dar.<sup>13</sup> Deshalb spielen sie bei den MFR Verhandlungen eine zentrale Rolle. Beispielsweise befassen sich rund 20 Seiten der

---

9 Vgl. hierzu zum Beispiel: *Johannes Rossbacher* auf der Expertentagung der slowakischen Ratspräsidentschaft zum Thema „Past Evidence, Current Experience and Future Perspectives“ am 15. September 2016.

10 Vgl. *Bachtler, John/Davies, Sara/Wishlade, Fiona* 2016: Evolution or Revolution? Exploiting New Ideas for Cohesion Policy 2020+, in: European Policy Research Paper, Nr. 95.

11 *Europäische Kommission* 2017a: Weißbuch zur Zukunft Europas, COM(2017) 2025.

12 Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang vom 14.01.2020, COM (2020) 22final.

13 Unter Berücksichtigung der nationalen Beiträge und anderer privater Investitionen dürfte sich der finanzielle Gesamtumfang der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014–2020 auf circa 450 Milliarden Euro belaufen.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zum MFR vom Juli 2020<sup>14</sup> ausschließlich mit der Ausgestaltung und Verteilung der Kohäsionsmittel. Das ist weit mehr als für jede andere EU-Politik. Aufgrund ihrer finanziellen Bedeutung und der mit der geteilten Mittelverwaltung einhergehenden enormen Anzahl von beteiligten Akteuren erstaunt es nicht, dass sich die Debatte über die Reform der Strukturpolitik über viele Jahre hinzieht. Dabei lassen sich grob drei unterschiedliche Phasen unterscheiden:

- *Phase 1 (Reflexionsphase)*: Diese Phase beginnt in der Regel kurz nach Ende der vorangegangenen Reformdebatte. Sie zeichnet sich oftmals durch sehr weitreichende Vorschläge zur Reform der Politik aus. Die Anstöße dazu kommen häufig aus der Wissenschaft, wobei oftmals die Ziele und Instrumente der Kohäsionspolitik in Frage gestellt werden. In der aktuellen Reformdebatte dauerte diese Phase von 2015 bis Mitte 2017. Sie endete mit der Durchführung des Kohäsionsforums im Juni 2017.
- *Phase 2 (Designphase)*: In dieser Phase dreht sich alles um die Vorbereitung der Kommissionsvorschläge zur künftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik. Wurden in der Reflexionsphase vor allem umfassende Veränderungen an der Politik diskutiert, so treten in der Designphase eher realisierbare Weiterentwicklungen der Politik in den Mittelpunkt. Diese Phase reichte von Mitte 2017 bis zur Vorlage der Entwürfe der Fondsverordnungen durch die Europäische Kommission Ende Mai 2018.
- *Phase 3 (Entscheidungsphase)*: Nachdem die Kommission ihre Vorschläge veröffentlicht hat, treten in dieser Phase vor allem Rat und Europäisches Parlament in den Vordergrund, um in einem langwierigen Verhandlungsprozess die Verordnungen zu verabschieden. Diese Phase reichte im konkreten Fall von Mai 2018 bis Februar 2021.

Der AdR musste für jede dieser Phasen spezifische Strategien entwickeln, um als beratendes Organ möglichst frühzeitig die Diskussionen beeinflussen zu können und um den drei wichtigsten Akteuren (Kommission, Mitgliedstaaten und Parlament) zielgerichtete Angebote machen zu können.

#### 4.1 Phase 1: Agenda: Reflexionsphase (2015 – Mitte 2017)

Bereits im Oktober 2014, das heißt gerade einmal zehn Monate nach Beginn der neuen Förderperiode hatte das AdR-Präsidium den Beschluss<sup>15</sup> gefasst, die Diskussion über die künftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik für die Zeit nach 2020 zu beginnen. Dazu wurde eine *Studie zur Zukunft der Kohäsionspolitik*<sup>16</sup> in Auftrag gegeben, die Trends und

14 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17.–21.07.2020, Brüssel, den 21. Juli 2020 EUCO 10/20.

15 Beschluss des AdR-Präsidiums vom 06.10.2014.

16 Pucher, Jürgen/Frangenheim, Alexandra/Sanopoulos, Angelos/Schausberger, Wolfgang (Metis GmbH) 2015: The future of Cohesion Policy Teil 1, Studie im Auftrag des AdR und Jürgen Pucher (Projektleitung); Tödtling-Schönhöfer, Herta/Frangenheim, Alexandra/Sanopoulos, Angelos (METIS GmbH) 2015: The future of Cohesion Policy Teil 2, Studie im Auftrag des AdR.

Herausforderungen mit Auswirkungen auf die regionale und lokale Ebene (1), die Effektivität und Effizienz der Kohäsionspolitik (2), und Wachstums- und Kohäsionsmodelle (3) analysieren, sowie neue Ideen und Alternativen für die Ausgestaltung der EU-Kohäsionspolitik (4) vorlegen sollte. Gleichzeitig wurde eine *externe Arbeitsgruppe* eingerichtet, die die Arbeiten zur Erstellung der Studie begleiten sollte. Gezielt wurden in diese Arbeitsgruppe Expert/innen aus den EU-Institutionen, den Mitgliedstaaten, den territorialen Verbänden und Regionen sowie Institutionen wie der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und Vertreter/innen der Wissenschaft eingebunden, um deren Sachverstand einzubringen. Dies war wichtiger denn je, da zu dieser Zeit das Für und Wider einer starken Kohäsionspolitik vor allem auch in der Wissenschaft diskutiert wurde und die Wirkungen der Kohäsionspolitik in Frage gestellt wurden.<sup>17</sup> Der Abschlussbericht der AdR-Studie wurde der AdR-Fachkommission für Kohäsionspolitik und EU-Haushalt (COTER) Ende 2015 vorgelegt und diente als Grundlage für eine Initiativstellungnahme des AdR zur Zukunft der Kohäsionspolitik.

Neben der Auseinandersetzung um die wissenschaftliche Begründung und die thematische Ausrichtung der Kohäsionspolitik rückten in dieser Phase auch Fragen der *Verwaltungsvereinfachung* in den Mittelpunkt der Debatte. Als Reaktion auf die zunehmende Kritik, die Reform der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014–2020 habe nicht weniger, sondern mehr Bürokratie verursacht, richtete die Europäische Kommission im Juli 2015<sup>18</sup> eine *Hochrangige Gruppe zur Vereinfachung der Kohäsionspolitik* ein, die unter anderem auch Vorschläge für die künftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik nach 2020 erarbeiten sollte. Dies hatte der AdR Ende 2015 zum Anlass genommen, der künftigen niederländischen Ratspräsidentschaft eine enge Zusammenarbeit im Hinblick auf die Verwaltungsvereinfachung der Kohäsionspolitik anzubieten. In den Schlussfolgerungen des Allgemeinen Rates vom 18.11.2015<sup>19</sup> lud der Rat die bevorstehenden Präsidentschaften ein, mit dem Ausschuss der Regionen eine mögliche Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit zu prüfen. Daraufhin wurden im Jahr 2016 zuerst mit der niederländischen und dann mit der slowakischen Ratspräsidentschaft insgesamt drei Workshops durchgeführt, in denen Vertreter und Expert/innen der Mitgliedstaaten und Regionen sowie der EU-Institutionen konkrete Vorschläge zur Verwaltungsvereinfachung im Hinblick auf künftige Nachweis- und Berichtspflichten, zu Finanzinstrumenten und zur territorialen Zusammenarbeit diskutierten. Die Ergebnisse dieser Workshops wurden in zwei Berichten<sup>20</sup> zusammengefasst und als gemeinsame Beiträge unter anderem an die Hochrangige Expertengruppe zur Verwaltungsvereinfachung übersandt.

17 Vgl. Breidenbach, Phillip/Mitze, Timo/Schmidt, Christoph M. 2016: EU Structural Funds and Regional Income Convergence – A sobering experience, in: Ruhr Economic Papers #608 Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Germany.

18 Beschluss der Europäischen Kommission vom 10.07.2015 zur Einrichtung einer hochrangigen Gruppe unabhängiger Experten für die Überwachung der Vereinfachung für Begünstigte der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, COM(2015) 4806 final.

19 Vgl. Schlussfolgerungen des Allgemeinen Rates vom 17./18.11.2015, 14185/15.

20 Die Berichte sind online verfügbar: Simplification of the Implementation of Cohesion Policy – Workshop on European Territorial Cooperation (ETC). Final Report. <https://cor.europa.eu/Documents/Migrated/Events/ETC-WORKSHOP-FINAL-REPORT.pdf> oder beim Ausschuss der Regionen erhältlich.

Die Reflexion über die künftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik erfuhr mit dem Ergebnis des *Referendums über den Austritt des Vereinigten Königreichs* aus der EU am 23.06.2016 eine neue Wendung. Die britische Bevölkerung hatte mit knapper Mehrheit für den Austritt aus der EU gestimmt, wobei besonders in den im Zuge des Strukturwandels abgehängten Gebieten im Norden Englands der Anteil der Austrittsbefürworter/innen am größten war. In der wissenschaftlichen Aufarbeitung dieses Wahlergebnisses wurde von den „abgehängten Gebieten“<sup>21</sup> gesprochen, die trotz einer engen wirtschaftlichen Verflechtung mit dem Rest der EU gegen ein Verbleiben in der EU gestimmt hatten. Und zwar obwohl über lange Jahre hinweg auch viele Strukturfondsmittel in diese Gebiete geflossen sind, was darauf hindeutete, dass offensichtlich auch noch andere Gründe („take back control“ oder auch Migration) für den Ausgang ausschlaggebend waren.

Das Referendum stürzte die Europäische Union in eine Sinnkrise, in deren Verlauf Kommissionspräsident Juncker vorschlug, im Rahmen eines *Weißbuches über die Zukunft Europas*<sup>22</sup> eine weitreichende Debatte über verschiedene Entwicklungsmodelle für den künftigen europäischen Integrationsprozess zu führen. Darin schlug die Europäische Kommission erstmals vor, Teile der Regionalpolitik zu re-nationalisieren. Es war daher nicht verwunderlich, dass dieser Vorschlag nur einen Tag später auf der auswärtigen Sitzung der AdR-Fachkommission COTER am 2.3.2017 in Warschau hohe Wellen schlug. Die COTER-Sitzung sah erstmals auch eine gemeinsame Unterredung mit den Regionalminister/innen der Visegrád-Staaten und vier weiterer Beitrittsländer im Beisein von Regionalkommissarin Corina Crețu vor und bot eine gute Gelegenheit zu einem Dialog ganz im Sinne des Multi-Level-Governance-Ansatzes. Die dort anwesenden Vertreter/innen der Mitgliedstaaten und Regionen waren sich einig: Die EU brauche nicht weniger, sondern mehr internen Zusammenhalt, um künftigen Austrittsbestrebungen einen Riegel verschieben zu können. Auch innerhalb der Europäischen Kommission führte der Brexit-Schock zu einer gewissen Neupositionierung und einer Rückbesinnung auf die originären Ziele der Kohäsionspolitik. Dies lässt sich beispielsweise in den Diskussionspapieren der Kommission zum Weißbuch zur Zukunft der EU nachzeichnen, die im Frühjahr 2017 erschienen. Insbesondere das *Reflexionspapier zum Thema „Die Globalisierung meistern“*<sup>23</sup> betonte nicht nur die Rolle der Struktur- und Investitionsfonds, sondern es stellte auch auf die besondere Rolle der lokalen Ebene und der Regionen ab, um auf die Herausforderung der Globalisierung zu reagieren. Das *Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Financen*<sup>24</sup>, das am 28.6.2017 vorgelegt wurde, ging schließlich noch einen Schritt weiter, indem es ein klares Bekenntnis zum Mehrwert der Kohäsionspolitik für Europa enthielt und den Begriff Kohäsion vierundfünfzigmal verwendete. Hinzu kam, dass mit dem Wechsel von

21 *Rodriguez-Pose, Andrés* 2017: The Revenge of the Places that Don't Matter (and What to Do about It), in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Jg. 11, H. 1, S. 189–209.

22 Vgl. *Europäische Kommission* 2017c: Weißbuch über die Zukunft Europas, COM(2017) 2025, 1. März 2017.

23 *Europäische Kommission* 2017d: Reflexionspapier Die Globalisierung meistern, COM(2017) 240, 10. Mai 2017.

24 *Europäische Kommission* 2017e: Reflexionspapier über die Zukunft der EU Finanzen, COM(2017) 358 vom 28. Juni 2017.

Kristalina Georgieva zum Internationalen Währungsfonds (IWF) im Oktober 2016<sup>25</sup> mit Günther Oettinger eine Person das Amt des Haushaltskommissars übernommen hatte, die als ehemaliger Ministerpräsident von Baden-Württemberg vor allem auch das direkte Gespräch mit dem Ausschuss der Regionen suchte und als überzeugter Befürworter der Kohäsionspolitik galt.

Am Ende dieser Reflexionsphase wurde deutlich, dass vor allem der Ausgang des britischen Referendums und die vehemente Kritik an den Vorschlägen der Kommission zur teilweisen Renationalisierung der Kohäsionspolitik ihre mobilisierende Wirkung für eine starke Kohäsionspolitik nicht verfehlt hatten. Interessant ist auch, dass besonders die Europäische Kommission an einer aktiven Rolle des AdR bei der stärkeren Profilierung der Kohäsionspolitik interessiert war. In einem gemeinsamen Schreiben der Kommissarinnen Thyssen und Crețu an die für Kohäsion zuständigen Minister vom 25.5.2017 empfahlen sie dem AdR, eine „*Cohesion Policy Coalition*“ ins Leben zu rufen, um ganz im Sinne der Subsidiarität eine Bewegung der Akteure vor Ort zu schaffen. Die Reflexionsphase ging schließlich mit dem *Kohäsionsforum am 26./27.06.2017*<sup>26</sup> zu Ende, auf dem nicht mehr das „Ob“ einer starken Kohäsionspolitik, sondern vor allem das „Wie“ ihrer Ausgestaltung diskutiert wurde. Vertreter/innen des AdR waren in vielen der Diskussionsforen als Redner/innen und Teilnehmer/innen eingebunden. Anlässlich der Tagung hatten maßgebliche Expert/innen und Wissenschaftler/innen unter dem Titel: „Towards Cohesion Policy 4.0“<sup>27</sup> einen wichtigen Beitrag zum künftigen Narrativ der Kohäsionspolitik geleistet. Dass die Autor/innen auch eine wichtige Rolle bei den Arbeiten des AdR in dieser Phase gespielt hatten, war kein Zufall.

#### 4.2 Phase 2: Designphase (Mitte 2017 – Mitte 2018)

Die zweite Phase der Debatte über die künftige Kohäsionspolitik begann mit der Vorlage erster Reformvorschläge für die künftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik. Wiederum als erste EU-Instanz hat der Europäische Ausschuss der Regionen bereits im Mai 2017, kurz vor dem Kohäsionsforum, seine *Vorstellungen zur künftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik*<sup>28</sup> vorgelegt. Die AdR-Stellungnahme unterstrich, dass sich die Grundstruktur der Kohäsionspolitik mit den drei Gebietskategorien – stärker entwickelte Regionen, Übergangsregionen und weniger entwickelte Regionen – bewährt hat und daher beibehalten werden sollte. Der AdR sprach sich außerdem für eine angemessene Mittelausstattung für die Kohäsionspolitik im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen aus, die dem bisherigen prozentualen Anteil am Haushalt entsprechen sollte. In weiten Teilen

25 *Internationaler Währungsfonds (IWF)* 2020: Kristalina Georgieva. <https://www.imf.org/en/About/senior-officials/Bios/kristalina-georgieva> (10.02.2021).

26 *Europäische Kommission* 2017f: My Region, MY Future. 7<sup>th</sup> Cohesion Forum, 26.–27.06.2017 in Brüssel. Ablaufplan. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/conferences/7th-cohesion-forum/agenda.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/7th-cohesion-forum/agenda.pdf).

27 Vgl.: *Bachtler, John/Martins, Joaquim Oliveira/Wostner Peter/Zuber, Piotr* 2017: Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and inclusive growth, Regional Studies Association Europe, Brüssel.

28 AdR-Stellungnahme „Die Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2020 – „Für eine starke und wirkungsvolle europäische Kohäsionspolitik nach 2020“ vom 11.05.2017. Berichterstatter: Dr. Michael Schneider (DE/EVP).

deckten sich dabei die Vorschläge des AdR mit den Ideen, die das Europaparlament im Rahmen des *Initiativberichtes von MdEP (Mitglied des Europäischen Parlaments) Kerstin Westphal*<sup>29</sup> vorbrachte.

Eine weitere wichtige Etappe im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik war der am 11.07.2017 vorgelegte *Bericht der Hochrangigen Gruppe zur Vereinfachung der Kohäsionspolitik nach 2020*<sup>30</sup>. Der Bericht nahm zahlreiche Vorschläge aus denjenigen Berichten auf, die der AdR zusammen mit der niederländischen und der slowakischen Ratspräsidentschaft ein Jahr zuvor an die Hochrangige Gruppe übermittelt hatte. Der AdR hat den Abschlussbericht in einer eigenen Stellungnahme<sup>31</sup>, die am 31.01.2018 vom Plenum verabschiedet wurde<sup>32</sup>, positiv gewürdigt. In dieser Zeit haben auch einige Mitgliedstaaten ihre Vorschläge zur künftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik konkretisiert. Der AdR hat daraufhin interessierten *Mitgliedstaaten* ab Juni 2017 seine Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt, um die *eigenen Positionen in Brüssel zu präsentieren*<sup>33</sup> und mit Vertreter/innen der Städte und Regionen auf europäischer Ebene zu diskutieren.

Während der Europäischen Woche der Regionen und Städte 2017 wurde dann schließlich auch die „*CohesionAlliance*“<sup>34</sup> durch den AdR gemeinsam mit den wichtigsten Regionalverbänden offiziell ins Leben gerufen. Auf der Basis einer gemeinsamen Erklärung wurden vor allem lokale und regionale Akteure gebeten, sich dieser Allianz anzuschließen. Da mittlerweile das Vereinigte Königreich im März 2017 offiziell seinen Austritt aus der EU erklärt hatte, war klar, dass ein wichtiger Nettozahler zur Finanzierung der Kohäsionspolitik ausfallen wird. Die zu erwartende Deckungslücke für den EU-Haushalt wurde pro Jahr auf rund zehn Milliarden Euro<sup>35</sup> taxiert. Zu diesem Zeitpunkt war nicht absehbar, ob und in welcher Form diese Deckungslücke etwa durch zusätzliche Beiträge der Mitgliedstaaten ausgeglichen werden könnte. Die Kommission war daher gezwungen,

29 Bericht über Bausteine für die Kohäsionspolitik der EU in der Zeit nach 2020, Ausschuss für regionale Entwicklung, Berichterstatterin: Kerstin Westphal, (2016/2326(INI).

30 Endgültige Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Hochrangigen Expertengruppe zur Vereinfachung nach 2020 vom 11.07.2017.

31 AdR-Stellungnahme „Schlussfolgerungen und Empfehlungen der hochrangigen Gruppe zur Vereinfachung für die Zeit nach 2020“ vom 31.01.2018, Berichterstatter: Oldřich Vlasák (CZ/EKR).

32 Eine gute Übersicht über die Aktivitäten finden sich in dieser Broschüre des AdR: *AdR* (o. J.): Simplifying EU Cohesion Policy funds for more effective implementation. <https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/Simplifying%20EU%20Cohesion%20Policy%20funds%20for%20more%20effective%20implementation/3611%20COTER%20triple%20opinions.pdf>.

33 26.06.2017: Präsentation der *deutschen Position* mit der für Europafragen im BMWi zuständigen Abteilungsleiterin Dr. Kirsten Scholl; 09.10.2017: Präsentation der *polnischen Position* mit dem polnischen Minister für Regionalpolitik Jerzy Kwieciński; 30.01.2018: Präsentation der *italienischen Position* mit Prof. Claudio De Vincenti, Minister für territoriale Kohäsion und Süditalien; 21.03.2018: Präsentation der *spanischen Position* mit Jorge García Reig, Generaldirektor für EU Fonds im spanischen Finanzministerium 15.05.2018: Präsentation der *kroatischen Position* mit Gabrijela Žalac, Ministerin für Regionalentwicklung und EU Fonds in Kroatien.

34 Internetauftritt der CohesionAlliance. [www.cohesionalliance.eu](http://www.cohesionalliance.eu) (11.02.2021).

35 Vgl. *Haas, Jörg/Rubio, Eulalia* 2017: Brexit and the EU Budget: Threat or opportunity? Jacques Delors Institute, Policy Paper 183, 16.01.2017.

auch im Bereich der Kohäsionspolitik in verschiedenen Optionen zu denken, die beispielsweise dann auch später im Februar 2018<sup>36</sup> im Vorfeld der Tagung des Europäischen Rates veröffentlicht wurden. Die vorgestellten Szenarien sahen unter anderem eine Beschränkung der Förderkulisse sowie eine drastische Reduzierung der Kohäsionsmittel in Höhe von 95 bzw. 124 Milliarden Euro vor.<sup>37</sup> Im Verlauf des Jahres 2017 wurde aber zunehmend deutlich, dass die Kohäsionspolitik auch weiterhin ihren Stellenwert als zentrale Investitionspolitik der EU beibehalten sollte. Da größere Kürzungen am Budget der Kohäsionspolitik nur durch zusätzliche Beiträge aus den Mitgliedstaaten vermieden werden können, bat Haushaltskommissar Günther Oettinger zusammen mit der Regionalkommissarin Corina Crețu beispielsweise am 28.09.2017 im Rahmen der *COTER-Sitzung im AdR* um Unterstützung für eine starke Kohäsionspolitik, vor allem in den Hauptstädten der Nettozahler. Neben der künftigen Finanzausstattung der Kohäsionspolitik wurde aber auch zunehmend über deren Rolle bei der Finanzierung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten diskutiert. Am 6.12.2017 schlug die Europäische Kommission<sup>38</sup> für die laufende Förderperiode einen neuen *Finanzierungsmechanismus für die Unterstützung von Strukturreformen* in Form einer kostenunabhängigen Finanzierung vor, bei der Mittel aus der leistungsgebundenen Reserve eingesetzt werden sollten. Der Europäische Ausschuss der Regionen hat dazu mittels einer Resolution am 1.2.2018 Stellung genommen. Darin wies er die *Begründung für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zurück*, da das Ziel der Kohäsionspolitik nicht darin liege, Strukturreformen in den Mitgliedstaaten zu unterstützen, sondern vielmehr die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen zu verringern.<sup>39</sup> Erstmals in seiner Geschichte lehnte der AdR mit seiner Entschliebung den Vorschlag der Kommission ab und erklärte seine Bereitschaft, von seinem Recht auf Klage gegen den Gesetzgebungsakt vor dem Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Artikel 8 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in vollem Umfang Gebrauch zu machen. Da weder der Rat noch das Europäische Parlament dem Ansinnen der Kommission folgten, zog diese ihren Vorschlag letztendlich zurück. Kurz vor Veröffentlichung der Fondsverordnungen hat der AdR seine Forderungen nach einer starken Kohäsionspolitik in einer Stellungnahme zu den „Kosten und Risiken einer fehlenden Kohäsionspolitik“<sup>40</sup> nochmals bekräftigt und sich dabei auf den am 9.10.2017 veröffentlichten *7. Kohäsionsbericht* bezogen.

---

36 Mitteilung der Kommission vom 14.02.2018: „Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt“ COM(2018) 98 final.

37 Ebenda.

38 Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Rahmenverordnung Nr. 1303/2013 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates in Bezug auf die Unterstützung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten vom 06.12.2017, COM(2017) 826 final.

39 AdR-Entschliebung zu der Änderung der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESIFonds zur Unterstützung von Strukturreformen, RESOL-VI/29 vom 01.02.2018.

40 AdR-Stellungnahme zu „Kosten und Risiken einer fehlenden Kohäsionspolitik: Der strategische Wert der Kohäsionspolitik für die Verwirklichung der Ziele des Vertrags und die Bewältigung der neuen Herausforderungen für die Regionen in Europa“ vom 22.03.2018, Berichterstatter Mirosław Struk (PL/EVP).

Am Ende dieser Phase zogen am 22.3.2018 die Partner der *CohesionAlliance* auf einem Treffen mit Regionalkommissarin Crețu und Haushaltskommissar Oettinger eine positive Bilanz der gemeinsamen Anstrengungen. Den Kommissar/innen konnte dabei eine Liste mit mittlerweile mehr als 5.000 Unterstützer/innen der Allianz präsentiert werden.

### 4.3 Phase 3: Entscheidungsphase (Mitte 2018 – Anfang 2021)

Die letzte und entscheidende Phase der Reform der Kohäsionspolitik begann am 29.5.2018 mit dem *Vorschlag der Kommission für die künftigen Fondsverordnungen*<sup>41</sup>. Am 2.5. hatte die Kommission bereits ihre *Vorschläge für den künftigen mittelfristigen Finanzrahmen*<sup>42</sup> vorgelegt und gravierende Kürzungen bei der Kohäsionspolitik vorgenommen, die aber im Vergleich zu den Kürzungen für die Förderung des ländlichen Raums eher moderat ausgefallen waren. Gleichzeitig schlug die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament vor, die Verhandlungen über die Fondsverordnungen noch vor den Europawahlen im Mai 2019 abzuschließen. Der Zeitplan der Europäischen Kommission stellte den Europäischen Ausschuss der Regionen vor einige Herausforderungen:

- Neben den Vorschlägen zur Kohäsionspolitik hatte die Kommission im Mai 2018 alle wichtigen Legislativvorschläge für sämtliche EU-Programme für die Förderperiode 2021–2027 veröffentlicht.<sup>43</sup> Um eine kohärente Behandlung der Vorschläge im AdR zu erreichen, mussten die Berichterstatter/innen eng zusammenarbeiten und ihre Stellungnahmen aufeinander abstimmen.
- Um sicherzustellen, dass die Stellungnahmen des AdR insbesondere auch von den Berichterstatter/innen im Europäischen Parlament berücksichtigt werden konnten, mussten die Stellungnahmen noch im Jahr 2018 verabschiedet werden. Dafür standen aber nur die Plenarsitzungen im Oktober und Dezember zur Verfügung.
- Da die Fondsverordnungen zum großen Teil auf bestehende Regularien aufbauten, musste kurzfristig ein umfassender Vergleich zwischen den alten und neuen Vorschlägen erstellt werden.
- Darüber hinaus hatte die Kommission zahlreiche Vorschläge der Hocharrangigen Gruppe zur Vereinfachung der Kohäsionspolitik in die Fondsverordnungen aufgenommen. Dies musste in kurzer Zeit analysiert und politisch bewertet werden.

Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, wurden vom AdR in den folgenden Monaten zahlreiche Maßnahmen ergriffen:

- Die AdR-Verwaltung erstellte bis Mitte Juli 2018 für jede der fünf Fondsverordnungen eine detaillierte Vergleichstabelle mit den bestehenden Regelungen und den vorgeschlagenen Neuerungen.

41 *Europäische Kommission* 2018a: Pressemitteilung der Kommission vom 29.05.2018: IP\_18\_3885.

42 *Europäische Kommission* 2018b: Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt – Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027 vom 02.05.2018 COM(2018) 321 final.

43 Bis Mitte Juni 2018 ergänzte die Kommission ihre ersten Überlegungen sukzessive um 37 Legislativvorschläge mit begleitenden Arbeitspapieren zu allen ausgabenwirksamen Fachpolitiken Vgl.: *Becker, Peter* 2019: Ein neuer Haushalt für die EU – Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027, SWP-Studie 14. Juni 2019, Berlin.

- Auf der Basis dieser Vergleichstabellen wurde dann in enger Abstimmung mit den Berichtersteller/innen eine ganze Reihe von kritischen Punkten identifiziert, die von den Berichtersteller/innen für entsprechende Änderungsanträge aufgegriffen werden konnten.
- Zwei Studien<sup>44</sup> wurden kurzfristig in Auftrag gegeben, um die Änderungen in den Allokationsmethoden, die darüber entscheiden, welche AdR-Vorschläge Eingang in die Entwürfe der Verordnungstexte fanden, genauer zu analysieren und zu prüfen.
- Es wurden vor allem zwischen den AdR-Berichtersteller/innen und den Berichtersteller/innen im Europäischen Parlament Kontakte angebahnt, um vor Erstellung der Stellungnahmeentwürfe des Parlaments frühzeitig die Anliegen des AdR vorzubringen.

Die AdR-Berichtersteller/innen selbst führten dann noch im September 2018 umfangreiche Beratungen mit Interessengruppen in Brüssel und teilweise auch in ihren Heimatländern durch, um so eine breite Beteiligung zu gewährleisten. Mit Hilfe dieser umfangreichen Vorbereitungen konnte sichergestellt werden, dass in kürzester Zeit die AdR-Stellungnahmen zu den Fondsverordnungen erstellt, auf der Sitzung der Fachkommission COTER am 24./25.10.2018 verabschiedet und dann letztendlich vom AdR-Plenum am 5. Dezember beschlossen werden konnten. Parallel dazu haben vor allem die Berichtersteller/innen im Zusammenwirken mit dem COTER-Sekretariat versucht, Mitglieder im Europaparlament für die Einreichung von Änderungsanträgen zu gewinnen, um wichtige Belange des AdR in den jeweiligen EP-Berichten unterzubringen:

- Für den Krehl/Novakov-Bericht<sup>45</sup> zur Rahmenverordnung für die Strukturfonds wurden rund 240 Änderungsanträge eingereicht, die praktisch identisch mit entsprechenden Vorschlägen des AdR waren.
- Eine besonders enge Zusammenarbeit fand zwischen dem Berichtersteller für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit im Europäischen Parlament, MdEP Pascal Arimont, und der AdR-Berichterstellerin Marie-Antoinette Maupertuis statt.
- Auch zwischen dem EFRE (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung)/KF (Kohäsionsfonds)-Berichtersteller des Parlaments, MdEP Andrea Cozzolino, und dem AdR-Berichtersteller Michiel Rijsberman entwickelte sich eine enge Zusammenarbeit, die nicht zuletzt dazu führte, neue Austauschmaßnahmen für gewählte Politiker/innen aus den Regionen in den Bericht des Berichterstatters Cozzolino zu integrieren.

---

44 Kai Böhme, Kai/Montesinos, Amparo Montán/Salvatori, Giacomo/Holstein, Frank (Spatial Foresight) 2018: Measures in the Cohesion policy proposals for 2021–2027 and impact of the CoR political work, Studie im Auftrag des AdR; Schuh, Bernd /Fessl, Daniela (ÖIR GmbH)/ Brkanovic, Sanja (RegioGro) 2018: Comparative Analysis of the annexes to the Proposal for a Common Provisions Regulation (COM(2018) 375) and the CPR's annexes currently in force, Studie im Auftrag des AdR.

45 EP-Bericht über die Rahmenverordnung vom 21.01.2019, A8-0043/2019.

Obwohl das Europäische Parlament am 27.3.2019 in erster Lesung über die Rahmenverordnung abgestimmt hatte und auch der Rat ein erstes partielles Verhandlungsmandat am 29.3. erteilt hatte, kam es jedoch vor der Europawahl im Mai 2019 nicht mehr zu substantiellen Verhandlungen. Als die Verhandlungen dann im Oktober 2019 wieder anliefen, wurden sie in den Folgemonaten durch verschiedene Entwicklungen beeinflusst:

- Im Juli 2019 kündigte die neu gewählte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen an, im Rahmen der verstärkten Anstrengungen zur Begrenzung des Klimawandels und zur Umsetzung des damit verbundenen europäischen Grünen Deals einen zusätzlichen Fonds für einen gerechten Übergang zu schaffen, um so vor allem den Kohleregionen in Europa den Ausstieg aus der Kohle zu erleichtern. Dieser Fonds war ursprünglich vom damaligen Vorsitzenden des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) im Europäischen Parlament, Jerzy Buzek, als zentral verwalteter Fonds gefordert worden. Der AdR hatte diese Idee aufgegriffen und im Oktober 2019 einen Vorschlag<sup>46</sup> vorgelegt, diesen Fonds – ähnlich wie die Strukturfonds – im Wege der geteilten Mittelverwaltung umzusetzen. Als die Kommission am 14. Januar 2020 dann ihren Vorschlag<sup>47</sup> dazu vorlegte, folgte sie sowohl dem ursprünglichen Ansinnen von MdEP Buzek zur Schaffung des neuen Fonds als auch dem Vorschlag des AdR zu dessen dezentraler Umsetzung.
- Wenig später erforderte die *Corona-Pandemie* ein rasches und beherztes Handeln, um vor allem auch auf die Notstände in vielen Regionen in Europa zu reagieren. Für den Bereich der *laufenden Strukturfondsförderung* unterbreitete die Europäische Kommission am 13. März 2020 eine Reihe von Vorschlägen (CRII-Paket)<sup>48</sup> zur Änderung der Rechtsvorschriften, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen sollten, die bestehenden Mittel flexibler zur Bekämpfung der Pandemie einzusetzen. Rat und Parlament stimmten der Vorlage Ende März 2020 ohne Änderungen zu, so dass sie am 1. April 2020 nach wenig mehr als zwei Wochen in Rekordzeit in Kraft treten konnte. Nur einen Tag später schlug die Kommission am 2. April im Rahmen der Corona Virus Response Investment Initiative Plus (CRII +)<sup>49</sup> eine Reihe weiterer Maßnahmen vor, um die am stärksten benachteiligten Personen und Regionen zu entlasten. Sie wurden noch im selben Monat vom Rat und Parlament angenommen. Damit wurden auch Lehren aus der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2007 gezogen, indem nunmehr ermöglicht wurde, dass die Gelder aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds rasch einen konkreten Beitrag zur Bekämpfung der Pandemie leisten konnten.

46 AdR-Stellungnahme zum Thema „Sozioökonomischer Strukturwandel der Kohleregionen in Europa“ vom 07.10.2019, Berichterstatter: Mark Speich (DE/EVP).

47 Europäische Kommission 2020a: Vorschlag für eine Verordnung des EP und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang, Brüssel, den 14.01.2020 COM(2020) 22 final.

48 Europäische Kommission 2020b: Investitionsinitiative zur Bewältigung der Corona Virus-Krise, 13.03.2020, COM(2020) 113 final.

49 Europäische Kommission 2020c: Vorschläge zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013 und (EU) Nr. 1303/2013 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur Einführung einer außerordentlichen Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den COVID-19-Ausbruch vom 22.04.2020.

- Am 27.05.2020 schließlich schlug die Europäische Kommission unter dem Namen „*Next Generation EU*“<sup>50</sup> einen 750 Milliarden Euro schweren Wiederaufbauplan vor, um durch eine Mischung von Zuschüssen und Krediten die Folgen der Pandemie abzumildern und damit auch einen wichtigen Beitrag zur digitalen und klimapolitischen Transformation in der EU zu leisten. Dieses Programm sollte durch Schuldenaufnahme von Seiten der EU finanziert werden und den mittelfristigen Finanzrahmen der EU ergänzen. Kernbestandteile dieses Vorschlages für ein Wiederaufbauprogramm waren dabei eine „*Aufbau- und Resilienzfazilität*“ und das *REACT-EU-Programm*.

Der AdR verabschiedete im Juli<sup>51</sup> und Oktober 2020<sup>52</sup> die entsprechenden Stellungnahmen. Insbesondere im Hinblick auf das Programm REACT EU konnte dabei erreicht werden, dass die dafür vorgesehenen Mittel – wenn auch nur auf freiwilliger Basis – auch für die Verstärkung der Programme zur Europäischen Territorialen Zusammenarbeit eingesetzt werden können.

Nachdem im Juli 2020 der Europäische Rat eine Einigung über den nächsten MFR und das Instrument „*Next Generation EU*“ erzielen konnte, wurden auch die Trilog-Verhandlungen zu den Fondsverordnungen wiederaufgenommen. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat dann in nur dreieinhalb Monaten 19 politische Triloge absolviert – mehr als doppelt so viele wie unter der rumänischen (drei Triloge), finnischen (sechs Triloge) und kroatischen Präsidentschaft (keine Triloge). Hinzu kamen noch 43 technische Triloge mit dem Europäischen Parlament in dieser Zeit. Der Vorsitzende im REGI-Ausschuss (Ausschuss für regionale Entwicklung), MdEP Younous Omarjee, bot der Vorsitzenden des COTER-Fachkommission im AdR, Isabelle Boudineau, am 15.10.2020<sup>53</sup> nochmals die Gelegenheit, einige der wichtigsten Positionen des AdR in der Endphase der Verhandlungen mit den REGI-Mitgliedern und insbesondere den Berichterstatter/innen zu den Fondsverordnungen zu besprechen.

Bis Mitte Dezember 2020 verständigten sich der Rat und das Parlament dann politisch auf sämtliche Fondsverordnungen mit Ausnahme des ESF, sodass die deutsche Ratspräsidentschaft im Ausschuss der Ständigen Vertreter am 16.12.2020<sup>54</sup> feststellen konnte, dass zu allen Artikeln der Fondsverordnungen eine politische Übereinkunft mit dem Europäischen Parlament erreicht werden konnte. Kurz zuvor wurde auf einem weiteren Treffen der CohesionAlliance<sup>55</sup> am 26.11.2020 ein positives Fazit über den Stand der Verhandlungen zur Reform der Strukturpolitik gezogen. Gleichzeitig wurde vereinbart, dass

---

50 *Europäische Kommission* 2020d: Mitteilung der Europäischen Kommission vom 27.05.2020: Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen, COM(2020) 456 final.

51 AdR-Entscheidung: Der überarbeitete mehrjährige Finanzrahmen und der Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa vom 30.06.2020.

52 AdR-Stellungnahme zum Paket REACT-EU vom 12.10.2020. Berichterstatter: Adam Struzik (PL/EVP).

53 Protokoll der REGI-Ausschusssitzung im EP vom 15.10.2020 REGI\_PV (2020)1015\_1.

54 *Europäischer Rat* 2020b: Meeting information – Coreper II, 16/12/2020. [https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/mpo/2020/12/coreper-2-\(290549\)/](https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/mpo/2020/12/coreper-2-(290549)/) (12.02.2021).

55 *AdR* 2020: #Cohesion Alliance mobilises to back the European Parliament in the final stretch to secure a strong and participated cohesion policy 2021–2027. Pressemitteilung. <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/cohesion-policy-2021-2027--.aspx> (12.02.2021).

sich die CohesionAlliance künftig vor allem Fragen der Implementierung und der notwendigen Synergien zwischen den verschiedenen Instrumenten widmen werde. Mittlerweile war die Zahl der Unterstützer/innen der Allianz auf mehr als 14.000 angestiegen. Die endgültige politische Einigung über die Fondsverordnungen erfolgte dann Ende Februar und die Verordnungen wurden schließlich am 30.06.2021 im Amtsblatt veröffentlicht.

## 5 Auswirkungen der AdR-Tätigkeiten auf die Reform der Kohäsionspolitik nach 2020

Die Auswirkungen der AdR-Tätigkeiten auf die Beschlussfassung über die Legislativvorschläge zur Reform der Kohäsionspolitik lassen sich in vielfacher Hinsicht beschreiben. Am einfachsten ist dies, wenn *direkte Auswirkungen* in den abschließenden Rechtstexten (beispielsweise in den sogenannten „4-Spalten-Tabellen“<sup>56</sup>) erkennbar sind:

- So ist der Verweis auf integrierte Strategien für den demographischen Wandel in der Rahmenverordnung ein exakter Textvorschlag aus der AdR-Stellungnahme. Gleiches gilt für die Beibehaltung von INTERREG Europe<sup>57</sup> und URBACT<sup>58</sup> im Rahmen der ETZ-Verordnung<sup>59</sup> oder die Ausweitung der Definition demographischer Nachteile in der EFRE-Verordnung.<sup>60</sup>
- Der Vorschlag für ein Sicherheitsnetz für die Förderregionen, den der AdR gemacht hat und der dann auch von den Berichterstatter/innen des Europäischen Parlaments zur Rahmenverordnung übernommen wurde, ist zwar nicht in den Text der Rahmenverordnung aufgenommen worden, er ist aber Teil der Einigung der Staats- und Regierungschefinnen und -chefs vom Juli 2020.
- Sogar in der Spätphase der Trilog-Verhandlungen konnten noch wichtige Änderungen an bereits vereinbarten Texten der ETZ-Verordnung im Hinblick auf die Finanzierung von Fonds für Kleinprojekte und bei der thematischen Konzentration erreicht werden.

Neben diesen direkten lassen sich aber auch zahlreiche *indirekte Wirkungen* auf EU-Politiken feststellen, die entweder im Zusammenwirken mit anderen oder als Ergebnis von AdR-Aktivitäten zu verzeichnen sind. Dazu zählen beispielsweise:

- die stärkere Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten auf der lokalen und regionalen Ebene im Rahmen der Analysen für das Europäische Semester,
- das gewachsene Verständnis für die Notwendigkeit von mehr Multi-Level-Governance und Partnerschaft bei der Umsetzung von EU-Politiken,

56 Darin werden die Vorschläge der Kommission, die Position des Rates und des Europäischen Parlaments sowie der gemeinsame Kompromisstext für jeden Bestandteil der Vorordnungstexte aufgeführt.

57 Internetauftritt von Interreg Europe. <https://www.interregeurope.eu/> (12.02.2021).

58 Internetauftritt von URBACT: <https://urbact.eu/> (12.02.2021).

59 *Europäische Kommission* 2018c: Vorschlag für eine Verordnung über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg), vom 28.05.2018, COM(2018) 374 final.

60 *Europäische Kommission* 2018d: Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, 28.05.2018 COM(2018) 372 final.

- die Notwendigkeit für die Förderung von regionalen Entwicklungsstrategien im Rahmen der intelligenten Spezialisierung und
- der Stellenwert der lokalen und regionalen Ebene für die Erreichung von europäischen Zielen wie dem Klimawandel.

Die Reformdebatte hat aber auch Wirkungen auf die Rolle des *AdR im institutionellen Gefüge* der EU. So wurden sowohl mit einigen Ratspräsidentschaften als auch mit Vereinigungen wie den Visegrád-Ländern<sup>61</sup> und ihren Partnern<sup>62</sup> mittels gemeinsamer Veranstaltungen und Projekte neue Wege gegangen und Kooperationen beschlossen. Die traditionell enge *Zusammenarbeit mit dem REGI-Ausschuss* wurde weiter vertieft. Die Kooperation zwischen den Berichterstattern wurde von allen Seiten als positiv und konstruktiv eingeschätzt. Mit dem neu geschaffenen Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS)<sup>63</sup> wurde eng zusammengearbeitet. Darüber hinaus hat sich auch die *Stellung des AdR in der Experten- und Fachwelt* erweitert. Dazu zählt vor allem auch die Kooperation mit der OECD, in der der AdR seit 2014 auf Grundlage einer Kooperationsvereinbarung<sup>64</sup> als Beobachter in den Ausschuss für Regionalentwicklung aufgenommen wurde. Mit der *CohesionAlliance* ist es gelungen, wichtige Akteure in den Regionen und in den Mitgliedstaaten für gemeinsame Anliegen zu gewinnen. Dazu zählen Akteure wie die UEFA (Union Europäischer Fußballverbände)<sup>65</sup> genauso wie Vertreter der Zivilgesellschaft. Bemerkenswert ist auch, dass die bereits 2017 gemachten Vorschläge des AdR zur künftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik in großen Teilen den Entscheidungen über die neuen Fondsverordnungen entsprechen.

## 6 „Lessons learned“

Die Debatte über die Reform der Kohäsionspolitik hat gezeigt, dass ein beratender Ausschuss wie der AdR sehr wohl Einfluss auf die Beschlussfassung im EU-Gesetzgebungsverfahren nehmen kann, wenn es ihm gelingt, frühzeitig und kohärent Vollzugserfahrungen der Städte und Regionen in der Umsetzung der Strukturfonds mit der Brüsseler Ebene rückzukoppeln. Dabei hat es sich bewährt, im Rahmen einer langfristigen Strategie zuerst einmal die inhaltliche Diskussion zu suchen, um mit Expert/innen und betroffenen Akteuren auf allen Regierungsebenen die langfristigen Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven zu besprechen sowie Strategieansätze für eine zukunftsfähige Kohäsionspolitik zu entwickeln. Gleichwohl sind Verbesserungen im Hinblick auf die künftige Rolle des AdR denkbar:

61 Internetauftritt der Visegrád-Gruppe: <http://www.visegradgroup.eu/> (12.02.2021).

62 In diesem Fall hatten sich auch Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Slowenien an einigen Aktivitäten der Visegrád-Gruppe beteiligt.

63 *Europäisches Parlament* (o. J.): European Parliamentary Research Service (EPRS). <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/stay-informed/research-and-analysis> (12.02.2021).

64 Memorandum of Understanding between the CoR and the Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), Beschluss des AdR Präsidiums vom 02.12.2014.

65 *UEFA* 2018: UEFA strengthens dialogue with European institutions, Bericht vom 22.03.2018. <https://www.uefa.com/insideuefa/stakeholders/news/0243-0f8e5ee5ff73-c3039ffdd32a-1000--uefa-strengthens-dialogue-with-european-institutions/> (12.02.2021).

- Die Zusammenarbeit zwischen dem REGI-Ausschuss und der COTER-Fachkommission könnte weiter intensiviert werden, indem über die jährlich stattfindende gemeinsame Sitzung hinaus regelmäßig gemeinsame Anhörungen stattfinden, um nun insbesondere die Umsetzung der künftigen Kohäsionspolitik zu begleiten. Dies könnte auch gemeinsame Erkundungsreisen in die Fördergebiete beinhalten.
- Die Zusammenarbeit mit der Ratsarbeitsgruppe „Strukturmaßnahmen“ könnte ausgebaut werden, indem Vertreter/innen des AdR regelmäßig zu den Sitzungen eingeladen werden würden, insbesondere, wenn Orientierungsaussprachen stattfinden. Darüber hinaus könnte der AdR über die bisher schon bestehende Beteiligung an den informellen Ratstagungen der für Kohäsion zuständigen Minister/innen sowie den informellen Generaldirektorentreffen hinaus zumindest als Gast auch zu den Tagungen des Allgemeinen Rates im Format der Kohäsionsminister/innen eingeladen werden.
- Die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission ließe sich ebenfalls vertiefen, indem beispielsweise der AdR viel stärker als bisher in die Vorbereitung künftiger Legislativvorschläge im Zuge des Konzepts der aktiven Subsidiarität<sup>66</sup> eingebunden würde. Dies könnte auch eine engere Zusammenarbeit im Bereich der territorialen Folgenabschätzung oder bei der künftigen Arbeitsteilung zwischen der Strukturfondsförderung und den Covid-19-Wiederaufbauprogrammen umfassen.

Diese Vorschläge ließen sich auch ohne Änderung der bestehenden Rechtsgrundlagen einfach umsetzen.

---

66 Vgl. Task Force für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ – Abschlussbericht, Brüssel, 10.07.2018.