

EU-CORONA-HILFEN FÜR KOMMUNEN?

NUTZUNG VON EU-STRUKTURFONDS-MITTELN FÜR COVID-19-MASSNAHMEN AUF
KOMMUNALER EBENE: AKTUELLE ERFAHRUNGEN UND LEHREN FÜR DIE ZUKUNFT

EU-CORONA-HILFEN FÜR KOMMUNEN?

Nutzung von EU-Strukturfondsmitteln für
COVID-19-Maßnahmen auf kommunaler Ebene:
Aktuelle Erfahrungen und Lehren für die
Zukunft.

Studie im Auftrag der Mitglieder der Fraktion
DIE LINKE im Ausschuss für regionale
Entwicklung im Europäischen Parlament –
Younous Omarjee, Martina Michels,
Niyazi Kizilyürek, Dimitrios Papadimoulis.
Von Martin Ferry, Wilbert den Hoed, Stefan Kah.



B-1047 Brussels, Belgium
+32 (0)2 283 23 01
guengl-communications@europarl.europa.eu
www.left.eu



EINGETRAGENE ADRESSE: European Policies Research Centre Delft EPRC Delft

De Cuserstraat 91
1081 CN Amsterdam
Niederlande
Tel: +31 (0) 15 27 86093
Email: info@eprcdelft.eu

VISITING ADDRESS: European Policies Research Centre Delft TU Delft

Julianalaan 134
2628 BL Delft
Niederlande
Tel: +31 (0) 15 27 86093
Email: info@eprcdelft.eu

European Policies Research Centre Delft ist eine in
den Niederlanden angemeldete Stiftung
(Stichting) (Registrierungsnr. 69203288)

March 2021

Vorwort

von Martina Michels, Koordinatorin der Fraktion DIE LINKE im Regionalausschuss des Europäischen Parlaments

Überall in der EU stehen die Kommunen vor beispiellosen Herausforderungen und Unsicherheiten, die durch die COVID-19-Pandemie entstanden sind. Seit deren Ausbruch stehen sie an vorderster Front bei Unterstützungsmaßnahmen in Gesundheits- und sozialen Bereichen. Sie waren die ersten, die auf Anträge auf Arbeitslosenunterstützung und Unterstützung für Selbständige reagieren mussten. Sie führten Unterstützungsmaßnahmen wie finanzielle Beihilfen für lokale Unternehmen, Flexibilität bei Steuern und Befreiung von Gebühren ein. Das führte gerade dann zu einem Druck auf die Kapazitäten der Kommunen, als die Krise die Ausgaben erheblich in die Höhe trieb und zugleich einen erheblichen Rückgang der Einnahmen bewirkte. Auch über Grenzen hinweg leisteten Kommunen Hilfe für die am stärksten betroffenen Gebiete in der Nachbarschaft. Trotz unterschiedlicher Lockdown-Regelungen wurde die lokale Wirtschaft doch fast überall drastisch von den notwendigen Krisenmaßnahmen getroffen. Dazu gehörte die Schließung von Restaurants und Hotels, Geschäften, Schulen und Universitäten, von Fabriken, der Bauwirtschaft oder des öffentlichen Verkehrs.

In der Regel werden Ressourcen und Initiativen zur Krisenbewältigung auf nationaler Ebene organisiert, doch stützen sie sich bei der Umsetzung solcher Maßnahmen sowohl auf die europäische, regionale als auch auf kommunale Zuständigkeiten: Nationale Konjunkturpakete, unterstützt von EU-Hilfen, spielen häufig eine Schlüsselrolle bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise vor Ort. Die Kommunen stehen hier häufig an den „Nahtstellen“ der nationalen und europäischen Förderregelungen. Die EU-Kohäsionspolitik hatte bereits im April 2020 rasch Maßnahmen ergriffen, um Regionen und Kommunen dabei zu unterstützen, die Auswirkungen und Herausforderungen der COVID-19-Pandemie zu bewältigen, und weitere Hilfspakete sind auf dem Weg zur Umsetzung.

Im Herbst 2020, d. h. ein halbes Jahr, nachdem die ersten kohäsionspolitischen Sofortmaßnahmen CRII und CRII + von den EU-Institutionen in Rekordzeit eingeleitet wurden, hielt es unser REGI-Team für an der Zeit, eine erste Bewertung vorzunehmen. Wir haben daher diese Studie in Auftrag gegeben, um Antworten auf folgende Fragen zu finden:

- 1. Wie schnell und effizient erreichen EU-Hilfsgelder die kommunale Ebene und für welche Maßnahmen?**
- 2. Welche Organisations-, politisch-administrativen, Wissens-, Verteilungs- und Kommunikationsstrukturen tragen dazu bei, dass die speziell in den Krisenhilfspaketen vorgesehenen EU-Kohäsionsmittel erfolgreich eingesetzt werden (können)?**
- 3. Welche Lehren lassen sich für weitere Krisenhilfsprogramme und die neue Förderperiode der Kohäsionspolitik im Allgemeinen ziehen?**

Das Ergebnis dieser Studie ist ermutigend und zeigt zugleich Herausforderungen und Handlungsbedarf auf.

Selbst die relativ kurzen und frühzeitigen Fallstudien, die in so unterschiedlichen Mitgliedstaaten wie Zypern, Deutschland, Frankreich, Polen, Slowenien und den Niederlanden durchgeführt wurden, veranschaulichen die beeindruckende Arbeit und Kreativität der Kommunen, unabhängig von ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand oder ihrem geographischen Standort. Beispiele aus der Literaturrecherche bestätigen dieses unermüdete Engagement der Kommunen in allen EU-Ländern.

Wie wir erhofft hatten, aber eben genauer wissen wollten, spielt die Unterstützung durch die Europäische Union, speziell der Mittel der EU-Kohäsionspolitik, eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, den Kommunen bei der Bewältigung der COVID-19-Krise und den daraus folgenden unmittelbaren, mittel- und langfristigen Herausforderungen zu helfen.

Bestehende Fonds wurden neu ausgerichtet, und auch neue Mittel werden allen EU-Ländern und -Regionen zur Bewältigung der Krise zur Verfügung gestellt. Die Kohäsionspolitik hat sich einmal mehr als das wichtigste Solidaritätsinstrument der EU bewiesen, das dazu beiträgt, soziale, wirtschaftliche und territoriale Ungleichheiten in der gesamten Union auszugleichen.

Bereits bestehende Unterschiede potenzieren sich allerdings in Krisenzeiten. So auch in der COVID-19-Krise. Die Kohäsionspolitik kann dabei Fehler der Vergangenheit wie die verheerende Wirtschafts- und Fiskalpolitik oder Kürzungen bei den EU-Kohäsionsfonds nicht ausgleichen. Strenge Haushaltsregeln und „Reformen“ auf der Grundlage des lediglich vorübergehend ausgesetzten Stabilitäts- und Wachstumspakts, des Europäischen Semesters und nationaler Politik, die auf denselben ideologischen Grundsätzen beruhen, führen zu einem weiteren Rückbau bei der Daseinsvorsorge, einschließlich den Gesundheitsdiensten. Vorangetrieben wird die „Verschlankung“ der öffentlichen Verwaltung, insbesondere auf kommunaler Ebene. Statt permanentem Personalabbau wären eine verbesserte Verwaltungskapazität, interkommunale und grenzübergreifende Vernetzung ebenso dringend erforderlich wie eine grundlegende Modernisierung der digitalen Infrastruktur und Kompetenzen. Das läge nicht nur im Interesse einer besseren Verwaltung, sondern könnte dazu beitragen, die EU-Kohäsionspolitik den Bürgerinnen und Bürgern näherzubringen, Transparenz zu verbessern und die demokratische Teilhabe zu fördern. Wie wichtig die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen, Politikkohärenz und aktive Beteiligung der Kommunen an der Gestaltung und Umsetzung der Kohäsionspolitik ist, wird durch die Krise einmal mehr unterstrichen. Es bleibt daher unsere Aufgabe, unsere Anstrengungen auf europäischer Ebene fortzusetzen, um den Zielen der sozialen Gerechtigkeit, der ökologischen Nachhaltigkeit, der Arbeitnehmerrechte, der Gleichstellung der Geschlechter, der Menschenrechte und der Demokratie viel besser gerecht zu werden.

DIE LINKE im Europäischen Parlament arbeitet seit vielen Jahren kontinuierlich mit den lokalen und regionalen Partnern zusammen. Sie sind das Rückgrat für unsere Kämpfe um ein besseres Europa. Hier erfahren wir über die Herausforderungen im Alltag der Menschen, und hier erhalten wir Feedback für unsere politische Arbeit, die wir in ihrem Namen an das Europäische Parlament zurückgeben. Mit dieser Studie wollten wir in beide Richtungen wirken: Feedback und Handlungsspielräume ausloten. Zugleich wollten wir anhand praktischer Beispiele eine Handreichung für kommunale Akteure zur Nutzung verfügbarer EU-Mittel geben.

Im Namen des REGI-Teams unserer Fraktion danke ich den Autoren Martin Ferry, Wilbert den Hoed und Stefan Kah vom European Policies Research Centre in Delft für die freundliche und effiziente Zusammenarbeit bei der Durchführung dieser wertvollen Forschungsarbeit.

Martina MICHELS, Februar 2021

INHALTSVERZEICHNIS

	LISTE ABKÜRZUNGEN	6
01	EINLEITUNG	7
02	METHODIK	8
03	COVID-19 AUSWIRKUNGEN UND REAKTIONEN	12
	3.1 GESUNDHEITLICHE UND SOZIALE AUSWIRKUNGEN	13
	3.2 WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN	14
	3.3 AUSWIRKUNGEN AUF DIE HAUSHALTE VON KOMMUNEN	18
04	KOHÄSIONSPOLITIK UND POLITISCHE ANTWORTEN DER KOMMUNEN AUF COVID-19	21
	4.1 UMPROGRAMMIERUNG UND FLEXIBILITÄT: CRII/CRII+	21
	4.2 NUTZUNG NEUER FINANZMITTEL: REACT-EU UND RRF	24
05	LEHREN UND EMPFEHLUNGEN	27
	5.1 DIE ROLLE DER KOHÄSIONSPOLITIK AUF KURZE UND MITTLERE SICHT	27
	5.2 DER BEDARF AN VERTIKALER UND HORIZONTALER KOORDINATION	27
	5.3 DIE TERRITORIALE DIMENSION UND 'BOTTOM-UP' BEITRÄGE	29
	5.4 DIE BEDEUTUNG KOMMUNALER KAPAZITÄTEN	29
	5.5 DIE ROLLE DER EU-INSTANTIEN	30
	5.6 AUF DIE ERFAHRUNGEN DER KOMMUNEN AUFBAUEN	31

LISTE ABKÜRZUNGEN

VRE	Versammlung der Europäischen Regionen
ATC	Fremdenverkehrsamt von Korsika (<i>Agence du Tourisme de la Corse</i>)
CAPA	Akademie für öffentliche Verwaltung von Zypern (<i>Cyprus Academy of Public Administration</i>)
KF	Kohäsionsfond
CoE	Europarat
AdR	Ausschuss der Regionen
KP	Kohäsionspolitik
CPMR -IMC	Mittelmeer-Ausschuss der Konferenz der peripheren Küstenregionen Europas
CRII (+)	Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronakrise (Coronavirus Response Investment Initiative (Plus))
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EK	Europäische Kommission
EVTA	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit
EP	Europäisches Parlament
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESIF	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
FEAD	Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
ZS	Zwischengeschaltete Stellen
ITS	Intensivstation
ISUD	Integrierte nachhaltige städtische Entwicklung (<i>Integrated Sustainable Urban Development</i>)
ITI	Integrierte territoriale Investition (<i>Integrated Territorial Investment</i>)
JTF	Fonds für den Gerechten Übergang (<i>Just Transition Fund</i>)
VB	Verwaltungsbehörde
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
MS	Mitgliedstaat(en)
NPRZ	Nationales Programm Rotterdam Süd (<i>Nationaal Programma Rotterdam Zuid</i>)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OP	Operationelles Programm
PSA	Persönliche Schutzausrüstung
REACT-EU	Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas
RRF	Fazilität für Konjunkturbelebung und Widerstandsfähigkeit
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
YEI	Beschäftigungsinitiative für junge Menschen
ZMOS	Verband der Stadtgemeinden Sloweniens (<i>Združenje Mestnih Občin Slovenije</i>)

EINLEITUNG

Diese Studie gibt Einblicke, wie Kommunen kohäsionspolitische Mittel als Reaktion auf die COVID-19-Krise genutzt haben. Sie wurde im Herbst 2020 auf Anfrage von Mitgliedern des Ausschusses für regionale Entwicklung (REGI) in der Fraktion DIE LINKE im Europäischen Parlament durchgeführt.

Die lokalen Auswirkungen der Krise sind sehr vielfältig und haben erhebliche Auswirkungen auf das unmittelbare Krisenmanagement und die politischen Reaktionen. Die Kommunen stehen unter einem noch nie dagewesenen finanziellen und administrativen Druck, da sie auf gesundheitliche, wirtschaftliche und soziale Notlagen reagieren müssen. Die Gemeinden führen Maßnahmen zur Abschwächung der Krise ein und die lokale Planung zur Einleitung des Wiederaufbauprozesses ist im Gange. Es werden schwierige Entscheidungen getroffen, die wirtschaftliche, soziale und ökologische Prioritäten mit kurz-, mittel- und langfristigen Zielen umfassen.

Die Unterstützung durch die Europäische Union, einschließlich der EU-Kohäsionspolitik, spielt dabei eine potenziell entscheidende Rolle. Die Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronakrise (CRII) und CRII+ ermöglichten es den Mitgliedstaaten (MS), im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik schnelle und umfangreiche politische Maßnahmen zu ergreifen, die die negativen Auswirkungen der Krise abfedern konnten. Es wird erwartet, dass die Kohäsionspolitik in der Erholungsphase eine größere Rolle spielen wird, einschließlich der Nutzung zusätzlicher Mittel, die durch die Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU) bereitgestellt werden.¹ Dadurch werden dem EFRE und dem ESF sowie dem Europäischen Fonds für die Hilfe für Bedürftige (FEAD) zusätzliche Mittel in Höhe von 47,5 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Diese zusätzlichen Mittel werden in den Jahren 2020-22 durch eine gezielte Ergänzung des aktuellen Finanzrahmens bereitgestellt. Darüber hinaus berücksichtigen die Behörden bei der Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme und der Vorbereitung auf den nächsten Zeitraum auch die EU-Fazilität für Konjunkturbelebung und Widerstandsfähigkeit (RRF), die den MS 672,5 Mrd. EUR an Darlehen und Zuschüssen zur Unterstützung von Reformen und Investitionen zur Verfügung stellt.

Auf der Grundlage einer Literaturrecherche und der Untersuchung von Fallstudien besteht das Ziel dieses Berichts darin, die Erfahrungen der Kommunen mit dem Zugang zu und der Nutzung von kohäsionspolitischen Maßnahmen, die Faktoren, die diesen Zugang erleichtern oder behindern, und die Aussichten für eine effektive Nutzung auf lokaler Ebene in den kommenden Jahren zu bewerten. Nach einer kurzen Darstellung der angewandten Methodik (Abschnitt 2) wird in Abschnitt 3 eine Bestandsaufnahme der COVID-19-Auswirkungen in den Fallstudien vorgenommen, wobei die Auswirkungen auf Gesundheit und Gesellschaft, die wirtschaftlichen Auswirkungen und die Folgen für die kommunalen Haushalte behandelt werden. Abschnitt 4 befasst sich dann mit der Rolle der Kohäsionspolitik bei den Krisen-Reaktionen der Kommunen, sei es durch die Nutzung bestehender oder neuer Ressourcen, und hebt alle förderlichen und hinderlichen Faktoren hervor. Abschließend werden in Abschnitt 5 einige wichtige Erkenntnisse und Schlussfolgerungen zusammengefasst, insbesondere im Hinblick auf den bevorstehenden Programmplanungszeitraum 2021-27 der Kohäsionspolitik.

¹ Bachtler J, Mendez C und Wishlade F (2020) The Recovery Plan for Europe and Cohesion Policy, Report to the European Policy Research Consortium, European Policies Research Centre, Glasgow und Delft.

02

METHODIK

Diese Studie nutzt eine Mischung aus dokumentarischen Quellen und qualitativer Fallstudienforschung. Seit dem Beginn der COVID-19-Pandemie Anfang 2020 wurde ein breites Spektrum an Material veröffentlicht, das von kurzen Politik-Briefings und „Spotlights“ bis hin zu einer zunehmenden Anzahl von detaillierteren Studien reicht. Jüngste Beispiele befassen sich sowohl mit den Auswirkungen der Pandemie als auch zunehmend mit den damit verbundenen politischen Reaktionen. So haben die OECD und der Europäische Ausschuss der Regionen eine gemeinsame Umfrage zu den Auswirkungen der COVID-19-Krise auf regionale und lokale Regierungen durchgeführt², während der REGI-Ausschuss des Europäischen Parlaments einen Überblick über die kohäsionspolitischen Reaktionsmaßnahmen veröffentlicht hat.³

Um zu verstehen, wie Kommunen die Mittel der Kohäsionspolitik als Reaktion auf die Pandemie genutzt haben, stehen fünf Fallstudien im Mittelpunkt dieser Untersuchung. Diese wurden entwickelt, um vergleichende und multinationale Einblicke in die Nutzung der Kohäsionspolitik zu geben, einschließlich ihrer Vorteile, Herausforderungen und wichtiger Lehren für die Zukunft. Die Fallstudien decken eine Reihe von Gemeinden in sechs EU-Mitgliedstaaten ab: Zypern, Deutschland/Polen, Frankreich, die Niederlande und Slowenien. Abbildung 1 zeigt ihre geografische Verteilung, regionale Situation und kurze Fallprofile. Tabelle 1 enthält weitere Informationen zu den Fallstudien, sowohl in Bezug auf ihre wichtigsten kohäsionspolitischen Merkmale als auch auf ihre spezifischen territorialen und Governance-Merkmale. In der zweiten Hälfte des Monats November 2020 wurden in jeder der fünf Fallstudien ein oder mehrere Interviews mit politischen Entscheidungsträgern durchgeführt, die Kommunen vertreten und/oder an der Umsetzung der kohäsionspolitischen Förderung auf lokaler Ebene beteiligt sind:

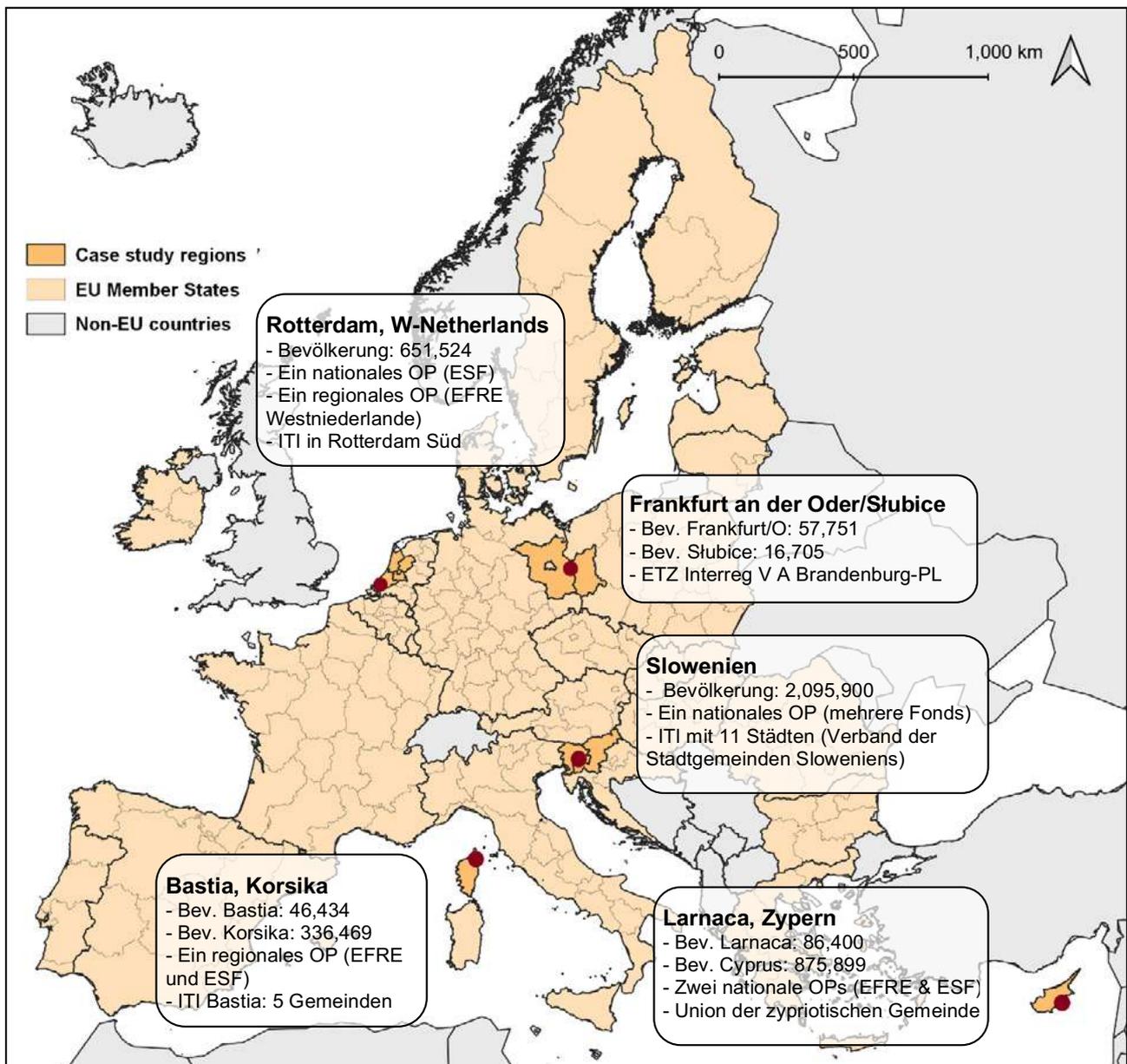
- Larnaca: leitende Beamte, Vertreter der Union der zypriotischen Gemeinden, 18. November 2020.
- Frankfurt an der Oder/Ślubice: Gemeinde Frankfurt (an der Oder) (Büro der deutsch-polnischen Zusammenarbeit), 16. November 2020, und Gemeinde Ślubice, 19. November 2020.
- Korsika: Gemeinde Bastia und „Direction des Affaires Européennes de la Cullettivita’di Corsica“ (Verwaltungsbehörde des regionalen OP des EFRE), 24. November 2020.
- Rotterdam: Programm Manager Integrierte territorial Investition (ITI). Stadt Rotterdam, Kansen voor West (EFRE Verwaltungsbehörde Westniederlande), 20. November 2020.
- Slowenien, Verband der Stadtgemeinden Sloweniens (Vermittlungsorgan für Integrierte territoriale Investition), 23. November 2020.

Die Interviews wurden online mittels eines halbstrukturierten Fragebogens durchgeführt. In Kasten 1 sind die wichtigsten Interviewfragen aufgeführt, die auf jede der Fallstudien zugeschnitten wurden. Die Interviews zielten darauf ab, eine Vielzahl von Perspektiven über die Verwendung von kohäsionspolitischen Mitteln als Reaktion auf die COVID-19-Krise zu generieren. Die Interviewpartner vertraten Organisationen aus sechs verschiedenen Mitgliedstaaten, was zu Einblicken in einzelne Gemeinden, Gemeindeverbände, unterschiedliche Verwaltungsstrukturen, grenzüberschreitende Erfahrungen und Inselgemeinden führte.

² OECD (2020) The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments, Main findings from the joint CoR-OECD survey, S. 14, https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-regional-and-local-governments_fb952497-en

³ Böhme K and Lür C (2020) Forschung für REGI Ausschuss – Cohesion Policy Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brüssel, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652216/IPOL_STU\(2020\)652216_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652216/IPOL_STU(2020)652216_EN.pdf)

Abbildung 1: Karte der Standorte der Fallstudien



Quelle: Eurostat (Karten und Bevölkerungsdaten); Nationales Statistikamt (Bevölkerungsdaten).

KASTEN 1: INTERVIEWFRAGEN FÜR DIE FALLSTUDIEN

1. Welche Auswirkungen hatte die Krise auf Ihre Gemeinde?, darunter:

- gesundheitliche und soziale Probleme
- wirtschaftliche Herausforderungen
- Haushaltszwänge.

2. Welches sind die wichtigsten politischen Reaktionen der Kommune?, darunter:

- sofortige Notfallmaßnahmen
- kurz- bis mittelfristige Entschärfungsmaßnahmen
- längerfristige Wiederaufbaumaßnahmen.

3. Welche Rolle spielt die EU-Kohäsionspolitik (und CRII und CRII+) in der politischen Antwort auf die Krise?

- als zusätzliche Finanzquelle?
- bei der Bereitstellung von strategischen Rahmen, integrierten territorialen Instrumenten, Verwaltungs- und Durchführungssystemen, Partnerschaftsstrukturen und Netzwerken usw.?
- Können Sie Beispiele für den wirksamen und rechtzeitigen Einsatz von kohäsionspolitischen Mitteln bei der Reaktion auf die Krise nennen?

4. Was erleichtert oder behindert die rechtzeitige und effektive Nutzung von EU-Mitteln durch die Kommunen, einschließlich:

- Fragen im Zusammenhang mit den Verwaltungskapazitäten und institutionellen Konfigurationen, die für die Verwaltung und Umsetzung der Kohäsionspolitik in Ihrem spezifischen Kontext vorhanden sind.
- Merkmale des EU-Konjunkturpakets und die neuen Merkmale der Kohäsionspolitik (innerhalb dieses CRII und CRII+).

5. Was sind die wichtigsten Lehren, die aus den bisherigen Erfahrungen mit dem Einsatz der Kohäsionspolitik zur Bewältigung der Krise für die Zukunft gezogen werden können?

- in Bezug auf praktische Empfehlungen für einen schnellen und effektiven Zugang für Kommunen.
- in Bezug auf allgemeinere Fragen für die territoriale Dimension von REACT-EU, RRF und dem neuen Just Transition Fund und den Spielraum für die lokale Ebene, eine aktive Rolle bei der Gestaltung und Umsetzung dieser Initiativen zu spielen?

Tabelle 1: Fallstudien und ihre Hauptmerkmale

Fall	Merkmale der Kohäsionspolitik	Spezifische territorial und Governance-gebundene Eigenschaften
Larnaca (Zypern)	Zwei nationale OP: Zypern EFRE/CF; Zypern ESF/YEI	Hochgradig zentralisierte Politikgestaltung. Der Verband der zypriotischen Gemeinden nimmt an Konsultationen zur Vorbereitung der Programme teil und spielt eine wichtige Koordinierungsrolle zwischen den nationalen kohäsionspolitischen Gremien und den Gemeinden.
Frankfurt an der Oder (Deutschland) / Słubice (Polen)	ETZ OP Interreg V A Brandenburg-Polen	Frankfurt (Oder) liegt an der Grenze zu Polen und hat starke Verbindungen zu Słubice, seiner "Partnerstadt" auf der polnischen Seite der Grenze. Das Kooperationszentrum Frankfurt-Słubice ist ein wichtiger Akteur bei der Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Städten, die Teil eines gemeinsamen funktionalen Stadtgebiets sind und an einer Reihe von Bereichen von gemeinsamem Interesse arbeiten (Katastrophenschutz, wirtschaftliche Entwicklung, gemeinsame Dienstleistungen und kommunale Einrichtungen usw.).
Korsika (Frankreich)	Regionales OP (EFRE und ESF)	Die Verwaltungsbehörde ist die Gebietskörperschaft Korsika, eine territoriale Untergliederung mit anerkannter Regierungsautorität. Drei integrierte territoriale Investitionsstrategien (ITI) werden auf Korsika umgesetzt, darunter eine, die den Ballungsraum Bastia abdeckt. Diese verfügt über 7 Millionen € und deckt fünf Gemeinden ab, wobei die Gemeinde Bastia 75% der etwa 60.000 Einwohner repräsentiert. Die zwischengeschaltete Stelle für die ITI ist die Gemeinschaft des Ballungsraums Bastia (CAB), eine interkommunale Kooperationsstruktur, die fünf Gemeinden umfasst.
Rotterdam (Niederlande)	Regionales OP: Kansens voor West – EFRE	Die EFRE-Region Westniederlande besteht aus einer Partnerschaft zwischen vier Provinzen und vier großen Gemeinden, darunter Rotterdam. Es ist das einzige niederländische ESIF-Programm, in dem die Gemeinden institutionell vertreten sind und direkte Unterstützung durch die ITI-Struktur erhalten. Niederländische Gemeinden treten in der Regel nicht als direkte Begünstigte der EFRE-Programme auf. Das Gesamtbudget ist relativ klein (1,9 Mrd. € alle ESIF; 510 Mio. € EFRE; 190 Mio. € in den Westniederlanden) und europäische Mittel wurden nicht verwendet, um auf die COVID-19-Krise zu reagieren. Die Vorbereitungen für REACT-EU sind im Gange, auch auf der städtischen ITI-Ebene, und werden im Jahr 2021 beginnen.
Slowenien	Ein nationales OP (mehrerer Fonds (EFRE, ESF, CF))	EU-finanzierte Strategien zur nachhaltigen Stadtentwicklung (SUD) werden durch die ITIs in den 11 größten städtischen Gebieten umgesetzt, die den Status einer Stadtgemeinde erhielten. Das Regierungsbüro für Entwicklung und europäische Kohäsionspolitik ist die für die Umsetzung von SUD in Slowenien zuständige MA, aber die 11 Städte organisierten sich im Verband der Stadtgemeinden Sloweniens. Der Verband handelt im Namen aller 11 Städte und hat die Verantwortung für die Strategieevaluierung und Projektauswahl übertragen bekommen und fungiert auch als Koordinierungsstelle für SUD.

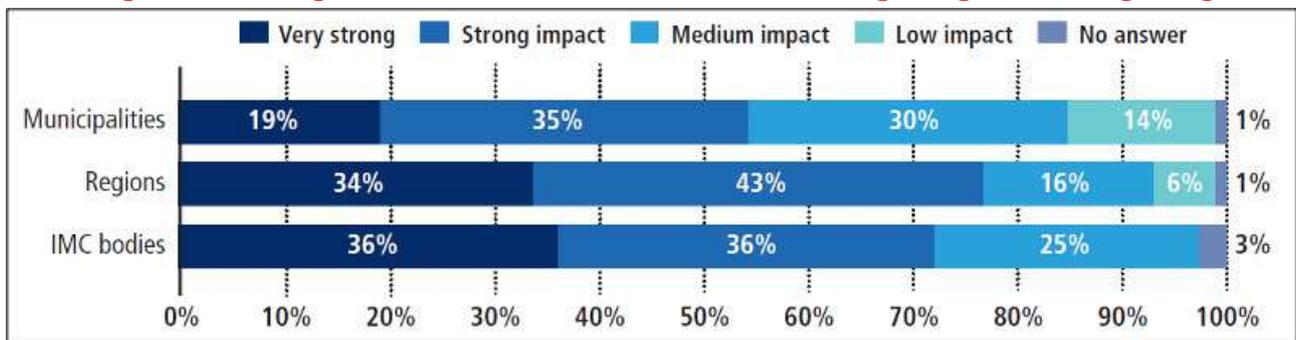
Quelle: EPRC Forschung.

03

COVID-19 AUSWIRKUNGEN UND REAKTIONEN

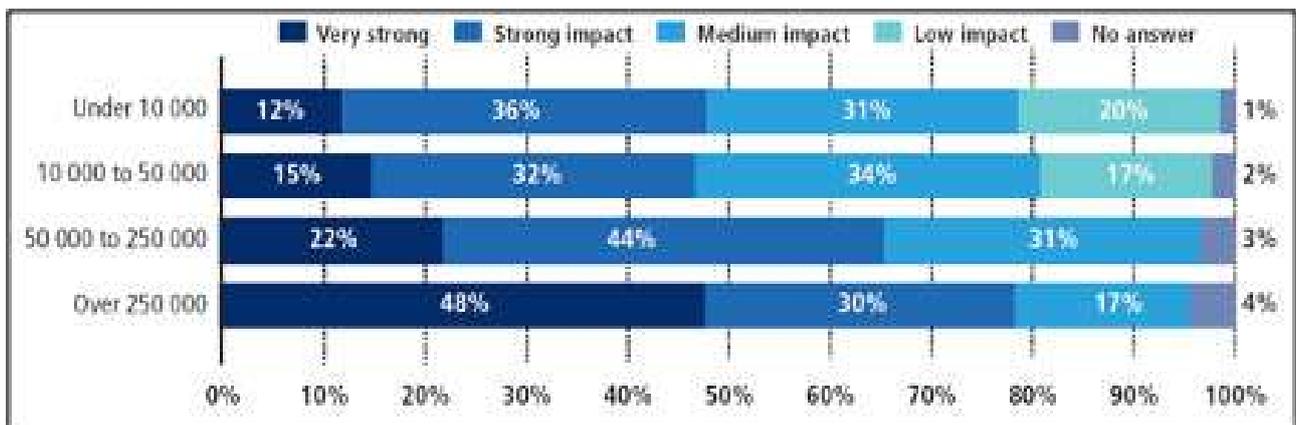
Kommunale Behörden kämpfen damit, die beispiellose Unsicherheit zu bewältigen, die durch die COVID-19-Pandemie entstanden ist. Im Juni 2020 führten die OECD und der Ausschuss der Regionen eine Umfrage unter 300 Regionen und Kommunen durch. Sie zeigte, dass die Auswirkungen von COVID-19 auf die regionalen und lokalen Regierungen für Gemeinden geringer empfunden werden als für Regionen (Abbildung 2). Die Auswirkungen nehmen tendenziell mit der Größe der Gemeinde zu (Abbildung 3). Als Hintergrunddaten zeigt dies, dass die lokalen Auswirkungen der Krise sehr heterogen sind, mit starken territorialen Unterschieden, die erhebliche Auswirkungen auf das unmittelbare Krisenmanagement und die politischen Reaktionen haben. Die kommunalen Behörden befassen sich mit den gesundheitlichen und sozialen Auswirkungen, insbesondere in Gebieten mit besonders gefährdeten oder benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Gleichzeitig variieren die wirtschaftlichen Auswirkungen je nach Exposition der lokalen Wirtschaft gegenüber globalen Wertschöpfungsketten und Spezialisierung auf bestimmte Sektoren. Die Gemeinden führen abmildernde Maßnahmen ein, wie z. B. finanzielle Hilfen für lokale Unternehmen und Flexibilität und Befreiung von Steuer- und Gebührenzahlungen. Die verschiedenen kurz- und längerfristigen Initiativen beinhalten schwierige Zielkonflikte und setzen die finanziellen Kapazitäten der Kommunen genau zu einem Zeitpunkt unter Druck, an dem die Krise die Ausgaben erhöht und die Einnahmen deutlich reduziert hat. In den folgenden Unterabschnitten wird jede dieser Auswirkungen und die darauffolgenden Reaktionen - in den Bereichen Gesundheit und Soziales, Wirtschaft und Haushalt - auf die fünf Fallstudiengebiete untersucht.

Abbildung 2: Auswirkungen der COVID-19 Krise auf subnationale Regierungen, nach Regierungsform



Quelle: OECD (2020) *The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments*, S. 9.

Abbildung 3: Die Auswirkungen der COVID-19 Krise auf subnationale Regierungen, nach Bevölkerung der Kommune



Quelle: OECD (2020) *The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments*, S. 9.

3.1 GESUNDHEITLICHE UND SOZIALE AUSWIRKUNGEN

Die Gemeinden standen seit dem Ausbruch der Pandemie an vorderster Front der Gesundheits- und sozialen Unterstützungsmaßnahmen. Das bedeutet, dass die verschiedenen Reaktionen auf die Krise in Bezug auf die Erhöhung der Gesundheitskapazitäten und die Hilfen für in Not geratene Bürgerinnen und Bürger oft in die Hände von lokalen Akteuren gelegt wurden. In der Regel werden die Ressourcen und Initiativen auf nationaler Ebene organisiert, **stützen sich aber bei der Umsetzung solcher Maßnahmen sowohl auf nationale als auch auf lokale Zuständigkeiten**. Die Bemühungen werden oft zwischen den lokalen Behörden durch Dachorganisationen koordiniert, die engen Kontakt zu den nationalen Akteuren halten (z. B. den Gesundheitsministerien, siehe **Kasten 2**).

KASTEN 2: GESUNDHEITSSCHUTZMASSNAHMEN IN ZYPERN



In **Zypern** zum Beispiel wird die COVID-19-Pandemie zentral von der nationalen Regierung, hauptsächlich vom Gesundheitsministerium, behandelt. An der Kompetenzverteilung zwischen der zentralen (nationalen) Regierung und den lokalen Behörden in Zypern hat sich nichts geändert. Es gibt eine ständige Kommunikation zwischen dem Innenministerium und den Verbänden der zypriotischen Gemeinden und Gemeinschaften, um die Koordinierung der Maßnahmen sowie die Einhaltung der entsprechenden ministeriellen Anordnungen und Beschlüsse des Ministerrats zu gewährleisten. Alle relevanten Rundschreiben der zuständigen Ministerien (Gesundheit, Finanzen, Arbeit) werden sofort an die Gewerkschaften zur Umsetzung weitergeleitet. So stellte die Zentralregierung den Stadt- und Gemeinderäten, die Altenheime betreiben, Verbrauchsmaterial wie Gesichtsmasken zum Schutz der Bewohner in Hochrisikogruppen zur Verfügung.

Vor allem in der Anfangsphase der Krise waren die Kommunen die erste Verwaltungsebene, die eine grundlegende Gesundheits- und Sozialversorgung bereitstellte. Dies geschah in den Niederlanden, wo die Gemeinden als erste auf Anträge auf Arbeitslosengeld und Unterstützung für Selbstständige reagierten. Auf Korsika musste die Inselregion die Anzahl der Betten in den Intensivstationen verdreifachen, um die steigende Zahl der Erkrankten zu bewältigen. Die Gemeinde Bastia führte außerdem eine Click-and-Collect-Plattform für Einzelhändler ein, um die Betriebskosten zu senken, und investierte in Masken und PSA. In Zypern bildeten die Kommunalverwaltungen Teams, in einigen Fällen mit Hilfe von Freiwilligen aus der Gemeinde, um Lebensmittel und Medikamente an gefährdete Bürger zu verteilen, die ihre Häuser nicht verlassen konnten. Die Kommunalverwaltungen haben auf Anweisung des Gesundheitsministeriums öffentliche Bereiche desinfiziert. Städtische Polizeibeamte wurden u. a. für die Überwachung der Einhaltung von Lockdown-Maßnahmen, die in ministeriellen Anordnungen enthalten sind, bestimmt.

Einige Gemeinden befinden sich in den am schlimmsten betroffenen Gebieten innerhalb ihrer jeweiligen Länder. Auf Korsika waren die Auswirkungen von COVID-19 während des ersten Ausbruchs deutlich zu spüren. In Bastia kam es zu einem Druck auf das Hauptkrankenhaus und dessen Intensivstation. Seit März 2020 gehört die Region Rotterdam kontinuierlich zu den am schlimmsten betroffenen niederländischen Regionen, was die Anzahl der Fälle pro Kopf betrifft. Dies gilt für die breitere mittelwestliche Metropolregion der Niederlande (Randstad), konzentriert sich aber auf benachteiligtere Gebiete wie den Teil von Rotterdam südlich der Maas. Hier waren auch die sozialen Herausforderungen am größten: Die Arbeitslosenquote und die Zahl der Anträge auf Sozialleistungen gehörten zu den höchsten in den Niederlanden. Dies geschah nach einer Periode, in der sich die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsindikatoren des langfristigen Nationalen Programms Rotterdam Süd (NPRZ) der nationalen sozioökonomischen Situation annäherten. Seit dem ersten Höhepunkt der Pandemie haben einige der Indikatoren eine kleine Erholung gezeigt.

Die Gemeinden betonen die Partnerschaft mit den zentralen Behörden bei der Bereitstellung von Gesundheits- und Sozialleistungen sowie bei der Unterstützung von Unternehmen und Arbeitnehmern, die von COVID-19 betroffen sind. In Larnaca (Zypern) gingen die Maßnahmen von der nationalen Ebene aus, während in Slowenien eine Reihe von Maßnahmen auf flexibler Basis ergriffen wurden, wie im Kasten 3 beschrieben. Dort, wo das Ausmaß der Infektionen und Todesfälle weniger schwerwiegend war, leisteten die Kommunen grenzüberschreitend Hilfe für stärker betroffene Gebiete. Im Stadtgebiet von Frankfurt-Stübice **spielten grenzüberschreitende Gesundheitsinitiativen eine Schlüsselrolle bei der Linderung der sozialen und gesundheitlichen Probleme** infolge der Pandemie. Obwohl die Gesundheitsprobleme in Frankfurt weniger

stark ausgeprägt waren, beteiligt sich die Stadt an gemeinsamen Projekten und Einrichtungen, die die nationale Grenze überschreiten. Die Zahl der Fälle war in Ślubice höher, und die Kapazität des Gesundheitssektors war stärker belastet. Idealerweise könnten die Frankfurter Gesundheitsdienste helfen, die Kapazitätsprobleme zu lösen. Es gibt jedoch institutionelle Hindernisse, darunter Unterschiede in den Krankenversicherungssystemen und den Kosten, die dazu führen können, dass Patienten aus Ślubice 30-40 km in das nächste verfügbare polnische Krankenhaus transportiert werden müssen, anstatt ins nahe gelegene Frankfurt. Unterschiede im Schulangebot erschweren ebenfalls ein gemeinsames Vorgehen, da polnische Schulen schon früh vollständig online gingen, während deutsche Schulen geöffnet blieben.

KASTEN 3: ANTI-COVID AKTIONEN DER KOMMUNEN IN SLOWENIEN



Die slowenischen Gemeinden haben verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die durch COVID-19 verursachten sozialen und gesundheitlichen Probleme zu lindern. Dies wurde oft ad hoc organisiert, zugeschnitten auf die spezifischen lokalen Situationen. Die Stadtverwaltungen koordinierten ihre Reaktion über die ZMOS-Videokonferenzen der Bürgermeister. Während der Lockdown-Perioden zwischen Mitte März und Ende Mai 2020 und seit Oktober ergriffen die Gemeinden folgende Maßnahmen (je nach Gemeinde):

- Bereitstellung von kostenlosen Mahlzeiten für gefährdete Gruppen;
- organisierte Essenzustellung nach Hause (auch durch die Busfahrer von Ljubljana) für Kinder aus gefährdeten Familien und ältere Bürger;
- Bereitstellung von wesentlichen Kinderbetreuungsdiensten;
- Umsetzung von Bewegungseinschränkungen;
- Bereitstellung von psychologischer Unterstützung für Bewohner;⁴
- Erteilung von Anweisungen an die Bewohner, um die Gesundheitseinrichtungen zu entlasten;
- Erlass oder Stundung der Zahlung von kommunalen Steuern, Gebühren, Mieten;
- Organisation von Lieferungen von Schutzausrüstung an lokale öffentliche Einrichtungen; und
- Organisation von Freiwilligengruppen.

Quelle: OECD (2020) OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) - Cities policy responses

Schließlich haben die Reisebeschränkungen, die auf die Pandemie folgten, die nationalen Grenzen wieder aufleben lassen. Dieses sogenannte „Covid-fencing“ hat zu Beginn des Ausbruchs zu zunehmenden **sozialen Spannungen** in Frankfurt-Ślubice geführt⁵. COVID-fencing hat Ende April 2020 Proteste auf beiden Seiten der Grenze ausgelöst, woraufhin Ausnahmen für Menschen gemacht wurden, die die Grenze aus beruflichen, geschäftlichen und kommerziellen Gründen überqueren. Ebenfalls im Oktober wurde eine neue Entscheidung zur Einschränkung des Grenzübertritts vom deutschen Bundesland Brandenburg vorgeschlagen. Dies veranlasste die Bürgermeister von Frankfurt und Ślubice, einen gemeinsamen Brief an die Region zu schreiben, um die Grenze für den beruflichen und nichtberuflichen Reiseverkehr offen zu halten. Daraufhin hat die Region Brandenburg ihre Position überdacht. Die verschiedenen restriktiven Maßnahmen haben auch in Frankfurt Anti-Lockdown-Demonstrationen ausgelöst, die oft auf Verschwörungstheorien beruhen.

3.2 WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN

Die Lockdown-Maßnahmen waren von Land zu Land unterschiedlich und wurden manchmal in bestimmten Regionen oder lokalen Bereichen eingeführt. Im Allgemeinen hatten sie drastische Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft und umfassten (eine Kombination aus der) die Schließung von Restaurants und Hotels, Geschäften, Schulen und Universitäten sowie der Stilllegung von Arbeitsplätzen und Fabriken, des Bausektors und des öffentlichen Nahverkehrs.⁶ **Wie bei den unmittelbaren gesundheitlichen Auswirkungen der Krise spielen auch bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise in den Kommunen oft nationale Konjunkturpakete eine wichtige Rolle.** In Rotterdam zum Beispiel stammen die umfangreichsten Nothilferegulungen (Einkommensunterstützung, KMU-Hilfe) von der nationalen Ebene. Niederländische subnationale Regierungen (Provinzen und Gemeinden) sind oft für die Umsetzung dieser Pakete verantwortlich und/oder fungieren als Anlaufstellen für Unternehmen in Schwierigkeiten. Doch auch die Stadt Rotterdam hat

⁴ Siehe <https://www.ljubljana.si/sl/mestna-obicina/mestna-uprava-mu-mol/oddelki/oddelek-za-zdravje-in-socialno-varstvo/koronavirus-informacije-in-ukrepi/>

⁵ Madeiros E, Guillermo Ramirez M, Ocskay G and Peyrony J (2020) Effects of 'covidfencing' in European cross-border regions: an initial overview.

⁶ Europäischer Ausschuss der Regionen (2020) EU-Jahresbarometer der Regionen und Kommunen. Brüssel 2. Oktober 2020.

Unternehmen, die über die nationalen Maßnahmen nicht (ausreichend) unterstützt werden konnten, eine Soforthilfe gewährt.

Die Kommunen operieren daher oft „zwischen den Stühlen“ der nationalen Unterstützungssysteme, wobei administrative Grenzen Hindernisse für effektive Reaktionsmaßnahmen darstellen können. In Frankfurt an der Oder unterstützt die deutsche Regierung Unternehmen und Beschäftigte, die von der Krise betroffen sind, aber der private Sektor, insbesondere kleinere Firmen, hat immer noch zu kämpfen. In Słubice sind viele Unternehmen auf den deutschen Markt angewiesen. Das bereits erwähnte „COVID-fencing „ hat die Fortführung wichtiger wirtschaftlicher Aktivitäten auf beiden Seiten der Grenze stark eingeschränkt. Die Grenzschießung im März hinderte Pendler daran, auf der jeweils anderen Seite der Grenze zu arbeiten und störte das Familienleben. So mussten sich polnische Arbeitnehmer, darunter Ärzte und Krankenschwestern, entscheiden, ob sie auf der polnischen Seite der Grenze bleiben oder private Zimmer in Deutschland anmieten, um dort weiter arbeiten zu können. Einige der rund 20.000 polnischen Arbeiter, die die Grenze überqueren, um in der Region Brandenburg oder Berlin zu arbeiten, entschieden sich nach der Schließung der Grenzen, in Deutschland zu bleiben. Diese Situation hat deutlich gemacht, wie wichtig es ist, neben dem Funktionieren des grenzüberschreitenden Gesundheitswesens auch einen regelmäßigen Grenzpendlerverkehr aufrechtzuerhalten. Obwohl die Grenze wieder geöffnet wurde, überqueren weniger Menschen die Grenze und der Handel ist weiterhin stark beeinträchtigt.

Die Krise hat somit die entscheidende Rolle der Verkehrsverbindungen für den Fortbestand der Wirtschaftstätigkeit unterstrichen. Dies gilt nicht nur für grenzüberschreitende Verbindungen, sondern auch für den Verkehr innerhalb der Städte und der umliegenden Gebiete. In Slowenien haben die Gemeinden in der Zeit, in der die öffentlichen Verkehrsmittel nicht fahren, kostenlose öffentliche Parkplätze eingerichtet, während in Rotterdam die Parkgebühren für systemrelevante Arbeitnehmer aufgehoben wurden. Gleichzeitig wurde dem Gastgewerbe in Bastia und Rotterdam die Möglichkeit gegeben, den Betrieb auf öffentliche Bereiche und Parkplätze auszuweiten. Einige slowenische Gemeinden schlossen oder beschränkten den Zugang zu öffentlichen Spielplätzen, Märkten und anderen öffentlichen Räumen.

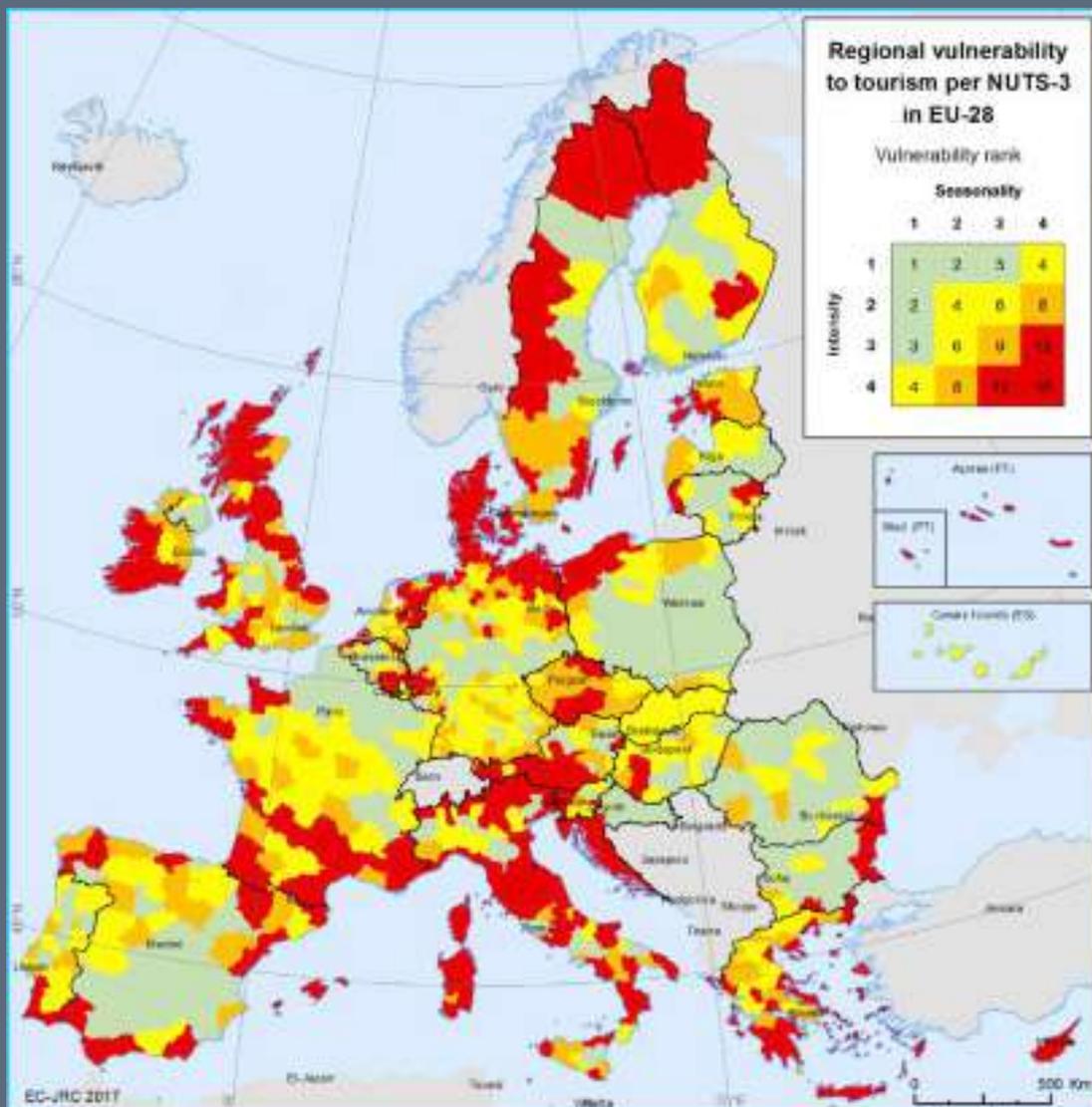
Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise waren in bestimmten Sektoren, wie dem Einzelhandel, dem Tourismus und dem Gastgewerbe, besonders deutlich. Geschäfte wurden für mehrere Monate geschlossen, und einige Branchen sind zum Stillstand gekommen. In Slowenien sind die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft beträchtlich, aber der Verlust von Einnahmen aus dem Tourismus schafft besondere Probleme. In Korsika macht der Tourismus 24 % des BIP der Insel aus, und obwohl einige Beschränkungen aufgehoben wurden, wird wahrscheinlich die gesamte Sommersaison ernsthaft beeinträchtigt werden. In Zypern hat der Tourismussektor einen ähnlichen Stillstand erlebt (Kasten 4). Die korsischen Behörden unterstützen die betroffenen Sektoren, wie Landwirtschaft und Fischerei, in besonderer Weise. So wird das Amt für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung Korsikas während der Krise unverkaufte Bestände von den Schaf- und Ziegenhaltern aufkaufen. Das Umweltamt von Korsika setzt sich in Absprache mit dem Berufsstand für den Erhalt der korsischen Fischerei ein, bis die Mobilisierungsregeln des Europäischen Meeres- und Fischereifonds angepasst sind.

KASTEN 4: RÜCKLÄUFIGE ZAHLEN IM FREMDENVERKEHR IN ZYPERN

Wie die Karte unten zeigt, **befinden sich verschiedene Fallstudiengemeinden in Regionen, die besonders anfällig für Auswirkungen auf den Tourismussektor sind.** Eine unmittelbare Herausforderung für die Gemeinden in Zypern, einschließlich Larnaca, war die Organisation von Basisdienstleistungen und Notfallmaßnahmen für die Bürger. In Bezug auf die lokale Wirtschaft konzentrierten sich viele Herausforderungen auf den Tourismussektor, der starke Rückgänge zu verzeichnen hatte:

- Laut dem Statistikamt in Zypern,⁷ waren die **Touristenankünfte** bis August 2020 nur knapp 20 % von dem, was sie im August 2019 waren.
 - › 104.261 Personen besuchten die Insel im August 2020 im Vergleich zu 553.845 im August 2019, ein Rückgang von 81.2%.
 - › Von Januar bis August 2020 belief sich die Gesamtanzahl der Ankünfte auf 424.850 im Vergleich zu 2.735.839 in der entsprechenden Zeit 2019, ein Rückgang von 84,5%.
- In den ersten sechs Monaten 2020 **betrug das Einkommen aus dem Fremdenverkehr** nur € 122 Millionen im Vergleich zu rund € 1 Milliarde im Jahr 2019, ein Rückgang von 87.8%.

Dieser Rückgang war teilweise auf eine Einreisebeschränkung ab März 2020 zurückzuführen, die zur Eindämmung des Coronavirus in Zypern eingeführt worden war.



Quelle der Karte: Europäischer Ausschuss der Regionen (2020) EU-Jahresbarometer der Regionen und Kommunen. Brüssel, den 2. Oktober 2020.
 Quelle: EPRC Forschung und <https://www.financialmirror.com/2020/11/04/covid19-cyprus-tourism-hit-worse-than-expected/>.

⁷ http://www.cystat.gov.cy/mof/cystat/statistics.nsf/services_71main_en/services_71main_en?OpenForm&sub=1&sel=1

Die Gemeinden ergreifen spezifische Maßnahmen, um die Auswirkungen auf Sektoren abzumildern, die für die lokale Wirtschaft von besonderem Wert sind. Sie werden oft mit unterschiedlichen Zeitrahmen im Hinterkopf eingeführt. Kurzfristig umfassen sie: direkte finanzielle Unterstützung für lokale Unternehmen; Einführung von Flexibilität und Befreiung von Steuer- und Gebührenzahlungen; Stimulierung wirtschaftlicher Aktivitäten; Entschädigung von Unternehmen, die Verträge mit der Gemeinde haben; Schaffung neuer Online-Marktplätze; und Bereitstellung von Beratungsdiensten für Unternehmer. Längerfristig wird ein strategischerer lokaler Planungsansatz verfolgt, u. a. durch die Einrichtung von Gruppen, die untersuchen, wie der Erholungsprozess nachhaltige wirtschaftliche, demografische und ökologische Komponenten einbeziehen kann.⁸ Zu den spezifischen Maßnahmen, die von den Fallstudiengemeinden eingeführt wurden, gehören Steuererleichterungen, Pauschalbeträge, Finanzierungsprogramme, Bargeldunterstützung, Kreditzugang und die Erhaltung von Wirtschaftssektoren (Tourismus).

Dieser stufenweise Ansatz ist in den kommunalen Aufbauplänen von Korsika (Kasten 5) und Rotterdam deutlich erkennbar. Der Rettungsplan von Rotterdam skizziert die kommunalpolitischen Maßnahmen von Juli 2020 bis Ende 2021. Er zielt auf einen sofortigen Neustart der sozialen und wirtschaftlichen Funktionen ab und skizziert einen mittelfristigen Ansatz zur Erholung. Der kurzfristige Aktionsplan besteht aus „Sprint-Projekten“, die auf Bildung, Mobilität und KMU abzielen. Projektbeispiele sind: ein Sommercampus, die Bevorzugung von Fußgängern und Radfahrern, die Schaffung von Pop-up-Terrassen, die Vergrößerung des öffentlichen Raums und der Erholungsgebiete, der Erhalt von Arbeitsplätzen, Gründungsgutscheine und ein Notfallfonds für Kultur und Sport. Das mittelfristige Konjunkturprogramm (bis Ende 2021) zielt auf eine strukturelle Krisenbewältigung und hat folgende Agenda:

- Ein Investitionsprogramm (233 Mio. €) mit den Schwerpunkten Klimaanpassung, Erholung, Kultur, städtische Wirtschaft, Mobilität und Wohnen.
- Bauen. Investitionen in hochwertigen Wohnraum und Mobilität, auch zur Unterstützung des lokalen Bausektors.
- Arbeit und Umschulung. Neue Arbeitsmarkt- und Geschäftsmodelle erfordern Umschulungen für gefragte Berufen.⁹

Die vorgeschlagenen Investitionen sollen einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsstellen in Wachstumsbereichen leisten und als Katalysator für private und öffentliche Finanzierungen auf mehreren Ebenen dienen.

⁸ Eurocities (2020) COVID-19 and recovery, <https://eurocities.eu/goals/covid-19-and-recovery/>.

⁹ Gemeente Rotterdam (2020) Rotterdam: Sterker door. Een aanpak voor het herstarten, herstellen en sterker uit de crisis komen van stad, haven en regio. Rotterdam, 3. Juni 2020.

KASTEN 5: DREI STRÄNGE KURZ- UND LANGFRISTIGER WIRTSCHAFTSMASSNAHMEN AUF KORSIKA



Im März 2020 hat die korsische Gebietskörperschaft in Zusammenarbeit mit der Präfektur eine Unterstützungs- und Aktionszelle für korsische Unternehmen eingerichtet. Am 26. März hat die korsische Gebietskörperschaft außerdem einen Plan in Höhe von 30 Mio. € für bestimmte Gemeinden und Unternehmen in drei Bereichen aktiviert:

1. Das **Programm "Aiutu in casa - Covid-19"** konzentriert sich auf Menschen und Haushalte in wirtschaftlichen Schwierigkeiten oder in einer anderweitig prekären oder gefährdeten Situation. Diese Maßnahme verfügt über einen Haushaltsrahmen von 3,2 Mio. € und wird ein Solidaritätssystem für Haushalte mit bescheidenem Einkommen initiieren, die unter einem Einkommensrückgang als Folge der COVID-19-Krise leiden. Die Regelung deckt einen Teil der Miete während des Lockdown durch die Zahlung eines maximalen Pauschalbetrags von 150 €.
2. Der **Fonds "Sustegnu - Covid-19"** wurde als spezifischer Solidaritätsfonds für die Unternehmen der Insel geschaffen und soll das wirtschaftliche Gefüge Korsikas sichern. Die Gebietskörperschaft hat mehrere Maßnahmen umgesetzt, um die Mechanismen zur Bargeldunterstützung zu stärken und den Zugang zu Bankkrediten zu erleichtern. In Zusammenarbeit mit der örtlichen Industrie- und Handelskammer beteiligt sich die korsische Gebietskörperschaft außerdem an der Finanzierung eines Programms in Höhe von 120 Millionen € für Unternehmen, die im Handels- und Unternehmensregister eingetragen sind. Besondere Unterstützung erhalten die Akteure der Landwirtschaft und der Fischerei sowie die von der Krise besonders betroffenen Wirtschaftssegmente, wie z. B. die Viehwirtschaft.
3. Der dritte Strang bereitet die Erholung der korsischen Wirtschaft und den **Aufbau eines neuen Wirtschafts- und Sozialmodells nach der Krise vor**, insbesondere in den Schlüsselsektoren der Inselwirtschaft. Besonderes Augenmerk wird auf den Tourismussektor gelegt: Die Tourismusagentur von Korsika (ATC) hat eine Krisenausstiegsstrategie mit den berufsständischen Verbänden des Sektors gestartet. Im Jahr 2020 werden 3,8 Millionen € für eine außergewöhnliche Kommunikationskampagne ausgegeben, die darauf abzielt, die Marktanteile der Korsikas als Tourismusziel zu erhalten. Der Exekutivberater für europäische Angelegenheiten und Präsident der Tourismusagentur kündigte an, dass die ATC "eine Werbe-Kampagne starten wird, um die Transporteure zu ermutigen, Werbeangebote gegenüber den Nutzern zu machen".¹⁰ Außerdem sollen bald steuerliche Maßnahmen ergriffen werden, um eine schnelle Öffnung ohne größere Verluste zu gewährleisten. Außerdem wurde ein Krisenstab speziell für Tourismusakteure eingerichtet.

Quelle: CPMR (2020) <https://cpmr-islands.org/uncategorized/in-response-to-the-covid-19-crisis-corsica-is-deploying-exceptional-measures/5776/>.

Die etappenweisen Ansätze zur wirtschaftlichen Erholung in Korsika und Rotterdam zeigen, wie wichtig die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Regierungsebenen sowie zwischen öffentlichen und privaten Akteuren ist. In Korsika (Kasten 5) gehören dazu insbesondere die Handelskammer und das Fremdenverkehrsamt. Der Rotterdamer Sanierungsplan ist auf die Kofinanzierung durch übergeordnete politische Maßnahmen angewiesen. Die Stadtverwaltung erwartet erhebliche Investitionsunterstützung von der nationalen Regierung, dem lokalen Privatsektor, Wohnungsbaugesellschaften, öffentlichen Wasserbehörden, der EU und Wissenseinrichtungen. Die jeweiligen Reaktionen auf die Krise wurden bereits in einem frühen Stadium koordiniert, wobei die Unterstützungsbereiche klar abgegrenzt sind (z. B. zwischen Rotterdam und der Provinz Südholland). Das engagierte Programmbüro des NPRZ hat eine grundlegende Rolle bei der Verwaltung der Kontakte zu den Interessengruppen und der Kommunikation der lokalen Prioritäten an die Stadtverwaltung gespielt.

3.3 AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT DER KOMMUNEN

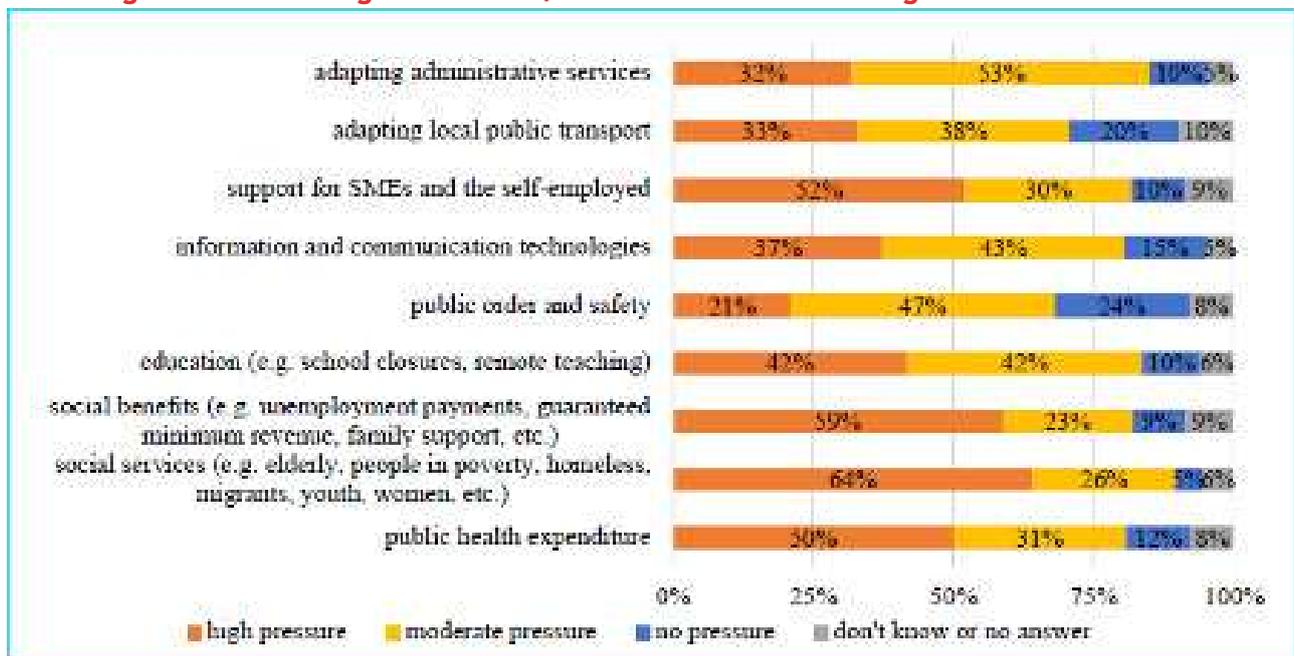
Die vielfältigen Unterstützungsmaßnahmen im Gesundheitsbereich und sozioökonomische Maßnahmen haben die Kommunen zu schwierigen Abwägungen veranlasst. Auf der einen Seite haben die zusätzlichen Anstrengungen zur Bekämpfung der Krisenauswirkungen höhere Kosten verursacht. Auf der anderen Seite haben niedrigere Steuereinnahmen, lokale Gebühren und Abgaben aus der Nutzung öffentlicher Dienstleistungen zu geringeren kommunalen Einnahmen geführt.

¹⁰ Marie-Antoinette Maupertuis in einem Gespräch mit Nice Matin, 11. März 2020.

„Der „Schereneffekt“ aus steigenden Kosten und sinkenden Einnahmen hat die Haushaltsbilanz der [lokalen und regionalen Gebietskörperschaften] schnell untergraben, wobei die Unsicherheit über die Dauer der Krise und die wirtschaftliche Entwicklung die finanzielle Herausforderung noch verstärkt.“¹¹

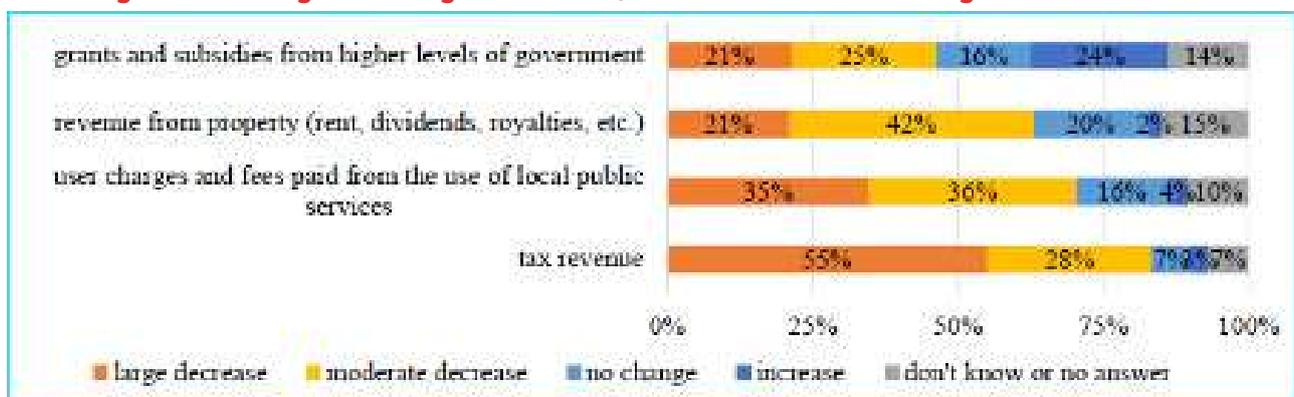
Eine im Sommer 2020 durchgeführte Umfrage zeigt, dass die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in vielen Ausgabenbereichen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu einem „hohen“ oder „moderaten“ Druck geführt hat (siehe Abbildung 4). Auf der Einnahmeseite haben die Auswirkungen der Krise zu einem großen Teil zu „großen“ oder „moderaten“ Rückgängen geführt (siehe Abbildung 5). Auch mittelfristig ist der Einfluss auf die subnationalen Finanzen erheblich und steigt mit dem Grad der Dezentralisierung. In stark dezentralisierten Kontexten schätzt über die Hälfte der Befragten die mittelfristigen Auswirkungen als „hoch“ ein.¹²

Abbildung 4: Druck auf Ausgabenbereiche, wie von den lokalen und regionalen Behörden erwartet



Quelle: Europäischer Ausschuss der Regionen (2020) EU-Jahresbarometer der Regionen und Kommunen. Brüssel, 2. Oktober [Abbildung 18].

Abbildung 5: Auswirkungen auf Ausgabenbereiche, wie von den lokalen und regionalen Behörden erwartet



Quelle: i.d. [Abbildung 19].

¹¹ Europäischer Ausschuss der Regionen (2020) Op. cit.

¹² OECD (2020) The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments, Main findings from the joint CoR-OECD survey, https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-regional-and-local-governments_fb952497-en.

Die in dieser Studie untersuchten Gemeinden äußern ernsthafte Sorgen über ihre finanzielle Situation.

Sie reichen von einem Rückgang der Einnahmen aus der Kurtaxe, über entgangene Einnahmen aus Parkgebühren, bis hin zu direkten Wirtschaftshilfen und Eingriffen in den öffentlichen Raum. In Zypern belastet der starke Rückgang der Touristenankünfte und -einnahmen (-87,8 % in der ersten Jahreshälfte 2020, siehe Kasten 4) die Haushalte der Kommunen erheblich. Die Gemeinden schätzen einen Rückgang der Tourismuseinnahmen um nicht weniger als 30-35 %. So rechnet die Gemeinde Bastia mit einem Verlust von 2,6 Mio. €. Die spezifischen Auswirkungen des Rückgangs des Tourismus des Ballungsgebietes abgedeckt wird.

- Frankfurt an der Oder und Słubice verzeichnen beide einen Rückgang des Handels, was die Budgets der Kommunen auf beiden Seiten der Grenze belastet.
- Auf Korsika haben die Gemeinden Restaurants erlaubt, Straßenflächen zu nutzen, ohne Gebühren zu zahlen. Dies verschlingt allein für Bastia Kosten in Höhe von 300.000 € pro Jahr.
- Die zeitweilige Beendigung der Parkgebühren verursachte in Bastia Kosten in Höhe von 80.000 € pro Monat.
- In Rotterdam waren die Auswirkungen der Krise auf den Haushalt bisher nicht sehr problematisch. Dennoch sind die täglichen Einnahmen der Gemeinde gesunken und die Gemeinde musste auf finanzielle Reserven zurückgreifen, die nach dem kürzlichen Verkauf von Anteilen an einem Energieunternehmen gebildet wurden (z.B. zur Mitfinanzierung von Sanierungsprojekten).
- Bastia hat eine Click-and-Collect-Plattform für Einzelhändler eingeführt, um die Betriebskosten zu senken, und Investitionen in Mundschutz und PSA getätigt.
- In Slowenien sehen sich die Gemeinden mit einer Kombination aus verzögerter Steuererhebung, geringeren Anteilen an der Einkommenssteuer, Freistellungen von Gemeindebediensteten und anderen Formen kommunaler Einnahmen (Tourismussteuer, Kasinos, Immobilienverkäufe) konfrontiert - all dies hat ihre Finanzbilanzen belastet (siehe Kasten 6).

KASTEN 6: DRUCK AUF DIE KOMMUNALEN HAUSHALTE IN SLOWENIEN



Die slowenischen Gemeinden haben die Erhebung einiger Steuern (z.B. Grundsteuern) verzögert, was erhebliche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte hatte. Die Gemeindebudgets sind von Anteilen der Einkommenssteuer abhängig und diese werden erheblich reduziert, was den Spielraum für Gemeindeausgaben in den kommenden Jahren einschränkt. Dies wird erhebliche Herausforderungen für kommunale Unternehmen und für die Erbringung von Dienstleistungen (z.B. Tourismus, Kultur, Sport) mit sich bringen. Die Beschäftigten der Kommunen, die diese Dienstleistungen erbringen, sind derzeit beurlaubt und erhalten 80 % ihres Lohns von den Kommunen. Dies wiederum setzt die kommunalen Haushalte stark unter Druck und die Schulden türmen sich auf.

Die nationale Regierung hat beschlossen, die kommunalen Mittel für 2020 und 2021 zu erhöhen, was die Kommunen etwas entlastet. Trotzdem häufen sich die kommunalen Schulden an. In Bezug auf die Unterstützung und Erholung von Unternehmen stehen die Kommunen auch vor der Herausforderung, eine ausgewogene, maßgeschneiderte Unterstützung zu gewährleisten. Beispielsweise haben die Kommunen Mieter von Büroräumen in kommunalem Besitz von der Mietzahlung während der Schließungszeiten befreit.

Quelle: EPRC Forschung

Wie in Abbildung 5 dargestellt, **können einige subnationale Behörden von einer Erhöhung der Zuschüsse und Subventionen von übergeordneten Regierungen profitieren.** Dies spiegelt sich in Slowenien wider (Kasten 6), während in den Niederlanden die Kommunen auch für den Verlust von kommunalen Einnahmen (Kurtaxe und Parkeinnahmen) und ihre zusätzlichen Aufgaben wie die Umsetzung von Notfallfonds und die Organisation von Bildungs- und Gesundheitsmaßnahmen entschädigt wurden. Im Mai 2020 wurde diese Erhöhung landesweit auf 566 Mio. € festgesetzt, gefolgt von einer Aufstockung um 777 Mio. € im August¹³. Weitere spezifische Maßnahmen zur Entlastung der kommunalen Haushalte sind die Lockerung der Kofinanzierungsanforderungen an nationale und/oder EU-Programme. Als Teil des kommenden REACT-EU-Instruments hat die westniederländische EFRE-Verwaltungsbehörde zum Beispiel entschieden, dass Projekte in den städtischen ITIs (einschließlich Rotterdam) keine kommunale Kofinanzierung benötigen.

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/05/28/compensatie-coronacrisis-voor-gemeenten>

KOHÄSIONSPOLITIK UND POLITISCHE ANTWORTEN DER KOMMUNEN AUF COVID-19

EU-Mittel spielen eine wichtige Rolle bei der Unterstützung von Kommunen, um auf COVID-19 zu reagieren. Eine im Juni 2020 durchgeführte Umfrage hat gezeigt, dass 13 % der Befragten aus subnationalen Regierungen bereits zusätzliche EU-Mittel beantragt hatten und 49 % dies in Erwägung zogen.¹⁴ Die Europäische Union **hat mehrere Initiativen aufgelegt, die Kommunen bei der Nutzung von kohäsionspolitischen Mitteln** zur Bewältigung der Herausforderungen durch COVID-19 unterstützen können.

- Die **Coronavirus Response Investment Initiative (CRII) und CRII+** ermöglichten eine Neuprogrammierung, um die Investitionen auf die Prioritäten im Zusammenhang mit der Pandemie auszurichten, und führten administrative und finanzielle Flexibilitäten ein.
- **Die Behörden schätzen die REACT-EU-Finanzierung und ihre Brückenfunktion zwischen den beiden Finanzperspektiven**, auch wenn ihre endgültige Auswirkung auf die Programme noch ungewiss ist.
- Obwohl sie nicht über die Kohäsionspolitik zur Verfügung gestellt wird, wird die neue **EU-Fazilität für Konjunkturbelebung und Krisenbewältigung (Recovery and Resilience Facility, RRF)** beträchtliche neue Mittel für die Reaktion auf die Krise bereitstellen. Die entscheidende Herausforderung wird darin bestehen, eine ausreichende Kohärenz der RRF mit der Kohäsionspolitik und anderen Instrumenten zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die nationale Oberhoheit in der RRF nicht die Rolle der subnationalen Ebenen und der kohäsionspolitischen Partnerschaften, die die Kommunen einschließen, schmälert.

4.1 UMPROGRAMMIERUNG UND FLEXIBILITÄT: CRII/CRII+

CRII und CRII+ haben es den Mitgliedstaaten ermöglicht, im Rahmen der Kohäsionspolitik schnelle und umfangreiche politische Maßnahmen zu ergreifen, die die negativen Auswirkungen der Krise abfedern konnten. Der Schwerpunkt der CRII lag auf der Sicherstellung von Liquidität zur Unterstützung der Gesundheitssysteme und der lokalen Wirtschaft, während die Coronavirus Response Investment Initiative Plus (CRII+) mehr Flexibilität zur Mobilisierung nicht genutzter ESI-Fonds bei der Bewältigung der Krise einführte. CRII/+ ermöglicht die Übertragung von Ressourcen zwischen Strukturfonds, zwischen verschiedenen Kategorien von Regionen und bietet Flexibilität bei thematischen Konzentrationsverpflichtungen. Darüber hinaus wurden finanzielle Flexibilität und Liquiditätsmaßnahmen eingeführt, einschließlich der Einführung eines 100%igen EU-Kofinanzierungssatzes für das Rechnungsjahr 2020-21. Es gab jedoch keine Änderung in der Art der Verwaltung dieser EU-Mittel, was bedeutet, dass die Kohäsionspolitik weiterhin von den VB auf regionaler und nationaler Ebene verwaltet wird, die für die Neupriorisierung der effizientesten Mittelverwendung zuständig sind. Kasten 7 zeigt die am häufigsten genutzten Flexibilitätsmaßnahmen ab Juli 2020:¹⁵

¹⁴ OECD (2020) Op. cit., p. 25.

¹⁵ Uustal K (2020) Member States' use of Flexibilities offered by CRII and CRII Plus for the 2014-2020 funds, 42nd EGESIF meeting, online meeting, 15 July 2020.

KASTEN 7: NUTZUNG DER VON CRII & CRII PLUS ANGEBOTENEN FLEXIBILITÄTEN FÜR DEN ZEITRAUM 2014-20

- 100% EU-Kofinanzierungssatz;
- Mittelübertragungen innerhalb von Prioritätsachsen desselben Fonds und Programms;
- Mittelübertragungen zwischen Fonds (2,2 Mrd. € EFRE/CF), Kategorien von Regionen (1,3 Mrd. € EFRE/CF) und Prioritäten (1,1 Mrd. € EFRE/CF);
- Flexibilität bei den Finanzinstrumenten;
- Flexibilität bei der thematischen Konzentration;
- Verlängerung der Fristen für die Projektdurchführung und für Projektaufrufe;
- Vereinfachung in Bezug auf die Prüfung und die Ex-ante-Bewertung der Finanzinstrumente; und
- Verschiebung einiger Projekte im Anfangsstadium der Implementierung in die nächste Periode.

Quelle: Ustul K (2020) MS use of Flexibilities offered by CRII and CRII Plus for the 2014-2020 funds, 42. EGESIF Sitzung, Online-Sitzung, 15. Juli 2020.

Das angebotene Potenzial zur Umprogrammierung hatte bisher nur begrenzte Auswirkungen für diejenigen Gemeinden mit Programmen mit bereits hoher Mittelbindung. Es wurden jedoch einige Änderungen vorgenommen, die kommunalen Krisenbewältigungsmaßnahmen unterstützen.

- In Rotterdam beispielsweise war das verbleibende Budget des OP West zu begrenzt, um Ressourcen für krisenbezogene Maßnahmen zuzuweisen. Geringfügige Umschichtungen im OP West, die Anfang 2020 eingeführt wurden, haben sich jedoch auf die Notwendigkeit konzentriert, die Arbeitsmärkte an die Innovationsfelder anzupassen. Diese Neuausrichtung hat sich mit dem Ausbruch der Pandemie bestätigt, insbesondere in den benachteiligten städtischen Gebieten, wo mehr Menschen in prekären Sektoren arbeiten. Die CRII-Verordnungen ermöglichten die Übertragung von ca. 0,5 Mio. € auf die Priorität ‚Mißverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt‘. Diese Priorität hat eine eigene Budgetlinie in der integrierten territorialen Investitionsstrategie, die in Rotterdam mit direkter Beteiligung der Gemeinde umgesetzt wird.
- Auch im Fall des OP Interreg V A Brandenburg-Polen 2014-20 war der Spielraum für die Nutzung des Potenzials von CRII/+ zur Umwidmung von Mitteln aufgrund der hohen Mittelbindungsraten begrenzt. Dennoch wurden Ausschreibungen und Projekte modifiziert. Bestehende Projekte haben die im Rahmen von CRII und CRII+ eingeführten Flexibilitäten genutzt, um verschiedene Komponenten in effizienter Weise anzupassen und auf die Krise zu reagieren. Das Kooperationszentrum Frankfurt-Stubice hat in Zusammenarbeit mit der OP-Verwaltungsbehörde ein Projekt zur Unterstützung des Lernens der „Nachbarsprache“ zwischen polnischen und deutschen Kindern angepasst. Dies wurde geändert, um mehr Unterstützung für die digitale Infrastruktur zu bieten, da die Nutzung des Fernunterrichts zunahm.

Dennoch haben viele kohäsionspolitische Programme die neu eingeführten Regeln und die erhöhte Flexibilität genutzt, um ihre Zuweisungen umzustrukturieren. Durch diese Änderungen wurden Mittel neu zugewiesen, um eine Reihe von Reaktionen auf die COVID-19-Krise zu unterstützen, und zwar unter drei Hauptüberschriften: Gesundheit, Unternehmensförderung und direkte Unterstützung für Menschen. Dies hatte Auswirkungen auf die Antworten der Kommunen auf COVID-19.

Einige Programmbehörden haben wichtige Mittelumschichtungen zur Förderung gesundheitsbezogener Maßnahmen vorgenommen und unterstützen die Arbeit der Kommunen in diesem Bereich. Bis Mitte November 2020 wurden 6,1 Mrd. € für Gesundheitsmaßnahmen umverteilt, was zu einem Nettoanstieg von 5,7 Mrd. € auf EU-Ebene führte. Nach der Verabschiedung der CRII/CRII+-Verordnungen beschleunigten sich die Programmänderungen, da neue Maßnahmen wie der Kauf von PSA, Medikamenten, Tests, die Einstellung von zusätzlichem Gesundheitspersonal, medizinische Hilfe oder häusliche Pflegedienste für gefährdete Gruppen förderfähig wurden. Diese Umprogrammierung hat die Reaktionen auf die Krise auf Gemeindeebene unterstützt.

- In Korsika zum Beispiel hat sich CRII/+ als wertvoll erwiesen, indem es die Übertragung von Mitteln im regionalen OP über die Prioritäten hinweg ermöglichte, um Gemeinden beim Kauf und der Verteilung von Masken und persönlicher Schutzausrüstung (PSA) zu unterstützen.

Die Programme wurden auch geändert, um die Unterstützung für Unternehmen durch lokale Behörden zu erhöhen. Bis Mitte November betrafen die Umschichtungen in der Unternehmensförderung 8,5 Milliarden €, was zu einem Nettoanstieg von 1,9 Milliarden € auf EU-Ebene führte. Dies beinhaltet Unterstützung für Forschung und Innovation, Unternehmertum, Energieeffizienz, Zugang zu Finanzmitteln, Digitalisierung und mehr. Der

Schwerpunkt lag in der Regel auf der Bereitstellung von Betriebskapital und anderen Formen der Unterstützung für KMU in Sektoren, die am stärksten von der Krise betroffen sind. Dazu gehört auch die Finanzierung von Betriebskapital, um die Geschäftskontinuität in Sektoren zu gewährleisten, die von der Pandemie besonders betroffen waren, darunter Kultur, Tourismus und Gastgewerbe. Obwohl die Mittel von den Programmbehörden auf nationaler oder regionaler Ebene zugewiesen werden, haben die lokalen Behörden dadurch zusätzliche Mittel erhalten, um die Unternehmen in ihren Gebieten zu unterstützen.

- In England werden aus dem EFRE Mittel umprogrammiert, um Gemeinderäte in ihren Bemühungen zu unterstützen, das Überleben und die Erholung von Unternehmen sicherzustellen. Der Fonds „Reopening High Streets Safely Fund“ stellt 50 Mio. £ an Restmitteln aus dem EFRE für Gemeinden bereit, um die sichere Wiedereröffnung von Hauptstraßen und anderen Gewerbegebieten zu unterstützen (durch Aktionspläne zur Wiedereröffnung der lokalen Wirtschaft; Kommunikations- und Sensibilisierungsmaßnahmen; Sicherheitsmaßnahmen usw.). Das „Kick-starting Tourism Package“ verfügt über ein Budget von 10 Millionen Pfund und wird kleinen Unternehmen in touristischen Zielgebieten Zuschüsse von bis zu 5.000 Pfund gewähren, um sie bei der Anpassung ihrer Geschäfte nach der Coronavirus-Pandemie zu unterstützen.

Die Umprogrammierung hat die direkte Unterstützung für die Menschen durch die Umsetzung von Beschäftigungserhaltungsprogrammen und die Unterstützung gefährdeter Gruppen erhöht. Bis Mitte November 2020 wurden Mittel in Höhe von 2,3 Mrd. EUR für die Unterstützung von Beschäftigungsprogrammen und Kurzarbeitsregelungen, für die Bereitstellung von zusätzlichen Löhnen für das Gesundheitspersonal, IT-Ausrüstung, Dienstleistungen für gefährdete Gruppen und andere Maßnahmen bereitgestellt. Obwohl der EFRE zu dieser Unterstützung beigetragen hat, war der Europäische Sozialfonds (ESF) der wichtigste beteiligte Fonds. In Kasten 8 sind die wichtigsten ESF-Maßnahmen aufgeführt, die ab Juli 2020 durchgeführt wurden.

KASTEN 8: DIE NUTZUNG DER FLEXIBILITÄTEN DES ESF IN CRII/+ DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN (JULI 2020)

- **Kurzzeitprogramme im ESF:**
 - › 5 MS (CZ, HR, LT, RO, SK) haben den ESF genutzt, um nationale Programme einzusetzen
 - › 7 MS (BG, CY, HU, IT, LU, PL, SI): Vorbereitungen laufen
 - › 5 MS (EL, ES, IE, MT, PT) untersuchen die Möglichkeit
 - › 12 MS werden den ESF nicht für Kurzarbeitszeitprogramme nutzen
- **Gesundheit** (darunter psychische Gesundheit), Gesundheitspflege, Beschäftigungsschutzmaßnahmen in 19 MS
- **Maßnahmen für die am meisten gefährdeten Personen:**
 - › Häusliche Pflege für Menschen mit einer Behinderung und/oder ältere Menschen (BG, EE, IT, RO, SE, SI)
 - › Wohnungslose Menschen (FI, FR, IT)
 - › Gefährdete Familien (IT, LV)
 - › Prävention und Gesundheit für Migranten und Flüchtlinge (FR)
 - › Unterstützung für Opfer von häuslicher Gewalt (EL, SK)
 - › Sozialarbeiter und Mediatoren, die mit der Roma-Bevölkerung arbeiten (SK)
 - › Kunst und Kultur online (HR)

Quelle: Doyen M (2020) MS' use of Flexibilities offered by CRII and CRII Plus for the 2014-2020 funds, 42. EGESIF Sitzung, Online-Sitzung, 15. Juli 2020.

Die EU-Mittel wurden angepasst, um die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen durch die Kommunen zu erweitern oder neu auszurichten.

- In Bulgarien zum Beispiel wurde der Europäische Sozialfonds genutzt, um den Umfang des Dienstes „Patronage Care for adults“ zu erweitern, der darauf abzielt, die am meisten gefährdeten Gruppen mit Sozial- und Gesundheitsarbeitern in ihrem Zuhause zu versorgen. Dank der erhöhten Flexibilität der Kohäsionspolitik im Rahmen von CRII/+ wurde dieser Dienst erweitert, um es den lokalen Behörden zu ermöglichen, Pakete mit lebenswichtigen Gütern (z. B. Lebensmittel, Medikamente) an ältere Menschen oder an Menschen unter Quarantäne zu liefern.¹⁶

¹⁶ EU Länder machen guten Gebrauch von der Coronavirus Response Investment Initiative. 29/07/2020, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/07/29-07-2020-eu-countries-make-good-use-of-the-coronavirusresponse-investment-initiative

- Die Stadtverwaltung von Turin hat mit Unterstützung des ESF den „Community Concierge“ ins Leben gerufen, um sowohl gefährdeten Familien als auch Alleinstehenden virtuelle und physische Unterstützung zu bieten. Mit einem Budget von 1,285 Mio. € wird der Service durch das nationale OP (PON Metro) finanziert, das seit November 2016 läuft und bis Dezember 2020 fortgesetzt wird. Diese Initiative zielt darauf ab, das Problem der sozialen Isolation durch Aktivitäten wie folgende anzugehen: Unterstützung für isolierte Menschen, insbesondere für ältere Menschen; kulturelle Aktivitäten; digitale Unterstützung, Fernunterricht; Sprachkurse; Babysitting, Unterstützung beim Homeschooling für Kindergarten- und Grundschulkindern und psychologische Unterstützung. Die vorgeschlagenen Aktivitäten und Dienstleistungen müssen in städtischen Gebieten mit hohen sozioökonomischen Problemen der Stadt Turin angesiedelt sein. Die Zielgebiete werden anhand von Indikatoren wie Beschäftigungsquote, Bildungsniveau, Wohnbedingungen identifiziert.¹⁷

Neben der Umprogrammierung führten CRII und CRII+ Maßnahmen ein, um die Flexibilität beim Mittelfluss und bei der Umsetzung zu verbessern, um die Nutzung der kohäsionspolitischen Programme bei ihren Krisenreaktionen zu erleichtern. Die wichtigsten Flexibilitäten wurden von den Programmbehörden in Anspruch genommen, was den Gemeinden den Zugang zu den Mitteln als Begünstigte erleichtert.

- Viele Projekte wurden durch **Verzögerungen bei der Umsetzung beeinträchtigt**, und dieses Problem wird durch folgende Maßnahmen angegangen: Fristverlängerungen bei Aufforderungen zur Einreichung von Anträgen, Ausweitung der Möglichkeiten zur Finanzierung von Betriebskapital mit vorhandenen Mitteln, Beschleunigung der Zahlungen und Erhöhung der Vorauszahlungen an die Begünstigten, Verschiebung von Aufforderungen zur Einreichung von Anträgen, Verschiebung von Rückzahlungen, Verschiebung von Projektkontrollbesuchen, Einführung neuer Methoden der Projektdurchführung und Beratung der Begünstigten.¹⁸

Jährliche Vorfinanzierung und Nutzung der temporären 100-prozentigen EU-Finanzierung hat den Kommunen bei der Nutzung der EU-Mittel geholfen.

- In Zypern haben die lokalen Behörden den Wert eines beschleunigten Transfers von EU-Mitteln festgestellt. Unter normalen Bedingungen werden die jährlichen Zuschüsse vierteljährlich von der Zentralregierung an die lokale Ebene überwiesen. Aufgrund der gegenwärtigen Bedingungen hatte die Regierung mit Zustimmung der Finanz- und Innenminister einen größeren Anteil der Mittel zu einem früheren Zeitpunkt überwiesen. Außerdem wurde die Zahlung einer Reihe von Finanzschulden der lokalen Behörden gegenüber der nationalen Regierung für einen Zeitraum von sechs Monaten ausgesetzt. Diese Flexibilität war für das Funktionieren der Kommunen in Zypern während der Krise entscheidend und half bei der Liquidität in einer Zeit, in der die Ressourcen unter erheblichem Druck standen.
- In Korsika war CRII/+ sehr wertvoll bei der Einführung von Flexibilitäten, um die Projektfristen zu verlängern und den Zugang zur Finanzierung zu erleichtern. CRII/+ musste sehr schnell angenommen werden, aber es war sehr wertvoll, da es eine 100%ige Kofinanzierung in einem Kontext ermöglichte, in dem die Verfügbarkeit von Kofinanzierung eingeschränkt war. Dies half den Programmbehörden bei der Bewältigung der Krise und der Unterstützung der Gemeinden. Auf kommunaler Ebene hat Bastia keine Probleme mit dem Zugang zu den Mitteln und den Projektzahlungen gehabt.

4.2 NUTZUNG NEUER FINANZMITTEL: REACT-EU UND RRF

Die CRII/CRII+-Initiativen werden durch das REACT-EU-Paket (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) ergänzt. Bei der Vorbereitung auf den nächsten Förderzeitraum berücksichtigen die Programmbehörden und Kommunen auch die EU-Fazilität für Konjunkturbelebung und Widerstandsfähigkeit (RRF), die den MS 672,5 Mrd. € an Darlehen und Zuschüssen zur Unterstützung von Reformen und Investitionen zur Verfügung stellt.

Im Rahmen des REACT-EU-Pakets (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe, Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas) (siehe Kasten 9) werden 47,5 Mrd. € an zusätzlichen Mitteln bereitgestellt, die dem EFRE und dem ESF sowie dem Europäischen Fonds für die Hilfe für Bedürftige (FEAD) zur Verfügung gestellt werden. Diese zusätzlichen Mittel werden in den Jahren 2020-22 durch eine gezielte Überarbeitung des Programmierungsrahmens 2014-2020 bereitgestellt und mit Mitteln aus dem EU-Konjunkturprogramm der nächsten Generation aufgestockt. Die von REACT-EU bereitgestellten zu-

¹⁷ ESF NEWS (Oktober 2020) The Neighbourhood Concierge, <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=9801>

¹⁸ Michie R and Dozhdeva V (2020) When it rains it pours: programme management in a time of crisis. IQ-Net Review Paper 46(1), European Policies Research Centre Delft.

sätzlichen Mittel sollen einem doppelten Zweck dienen: der Unterstützung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Wiederaufschwung im Kontext der COVID-19-Pandemie und einer grünen, digitalen und widerstandsfähigen Erholung von der Krise.

*“Sowohl die Stadtverwaltung als auch die EFRE
Verwaltungsbehörde sehen in den kommenden Jahren eine
wichtige Rolle für REACT-EU als zusätzliche Finanzierungsquelle.”
- Interview mit der Stadt Rotterdam.*

KASTEN 9: ZUSAMMENFASSUNG DER REACT-EU ELEMENTE

- **Völlige Flexibilität** für die MS, über den Anteil der Mittel für EFRE, ESF, YEI und FEAMD zu entscheiden;
- keine vorgegebene Aufteilung nach Kategorien von Regionen, um die Mittel dorthin zu lenken, **wo sie am meisten benötigt werden**;
- die Möglichkeit der **EU-Kofinanzierung von Investitionen bis zu 100%**;
- die **rückwirkende Förderfähigkeit von Ausgaben** ab dem 1. Februar 2020, die sowohl physisch abgeschlossene als auch vollständig umgesetzte Vorhaben umfasst (sofern sie ab dem 1. Februar 2020 begonnen haben), in Kontinuität mit der CRII und CRII+;
- das **Enddatum für die Förderfähigkeit von Ausgaben am 31. Dezember 2023**, in Übereinstimmung mit dem 2014-20-Rechtsrahmen;
- die Möglichkeit, Mittel auch für bestehende **grenzüberschreitende Kooperationsprogramme** im Rahmen der ETZ zuzuweisen;
- die **Verteilung von 70 % der nationalen Mittelzuweisungen im Jahr 2021 auf der Grundlage der sozioökonomischen Auswirkungen der Krise**;
- **keine Aufschlüsselung nach Kategorien von Regionen**. Die MS müssen eine ausgewogene Unterstützung zwischen den Bedürfnissen der von den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie am stärksten betroffenen Gebiete und der Notwendigkeit, den Schwerpunkt auf weniger entwickelte Regionen zu legen, sicherstellen;
- **Ex-ante-Konditionalitäten, thematische Konzentrationsanforderungen und Leistungsrahmen gelten nicht für REACT-EU**. Die Kommission wird ihr Möglichstes tun, um Programme und Programmänderungen innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Einreichung zu genehmigen.

Quelle: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2140.

Im Oktober legte die Europäische Kommission die Verteilung der nationalen Mittelzuweisungen für 2021 zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen von REACT-EU fest. Die Vorbereitungen für REACT-EU sind in allen Mitgliedstaaten im Gange, wobei die Behörden planen, die REACT-EU-Mittel für bestehende kohäsionspolitische Programme zu verwenden, meist durch die Schaffung neuer Prioritäten. Die Zuständigkeit für die Zuweisung der Mittel liegt auf nationaler Ebene.

- **Die Vorbereitung von REACT-EU beinhaltet im Allgemeinen die Zusammenarbeit mit subnationalen und kohäsionspolitischen Akteuren, einschließlich der Kommunen, aber die letztendliche Wirkung bleibt abzuwarten.** Während subnationale Regierungen schnell über die Verwendung und flexible Zuteilung von EU-Mitteln für unmittelbare Krisenreaktionen konsultiert wurden, war dies bei neuen Instrumenten wie REACT-EU, der RRF und den Post-2020-Programmen weniger der Fall. In Zypern wurden die Gemeinden aufgefordert, Projektvorschläge einzureichen, die von REACT-EU und dem Nationalen Wiederaufbauprogramm unterstützt werden sollen, warten aber noch auf Rückmeldungen.
- **Nichtsdestotrotz sind einige Kommunen in der Planung für die Nutzung von REACT-EU-Fördermitteln weit fortgeschritten und gehen davon aus, dass diese eine wichtige Rolle spielen werden.** Sowohl Rotterdam als auch die OP-Verwaltungsbehörde West sehen in den kommenden Jahren eine wichtige Rolle für REACT-EU als zusätzliche Finanzierungsquelle. Rotterdam hat einen kommunalen Sanierungsplan entwickelt,

der als Katalysator für öffentliche Investitionen von übergeordneten Ebenen, einschließlich der EU, dienen soll. Im Moment ist REACT-EU die konkreteste Option für EU-finanzierte politische Maßnahmen, da 2014-20 keine Mittel mehr für COVID-bezogene Investitionen zur Verfügung standen. Das REACT-EU-Paket in den westlichen Niederlanden wird in einen grünen, digitalen und widerstandsfähigen wirtschaftlichen Aufschwung investieren, wobei zwei Aktionslinien in den städtischen ITIs, einschließlich Rotterdam, sich auf entsprechenden gesellschaftlichen Wandel konzentrieren. Der ITI-Rahmen wird für die Verteilung dieser Mittel im Süden Rotterdams genutzt und dürfte aufgrund der großen Auswirkungen der Krise auf Bildung und Berufseinsteiger (z. B. nicht erfüllte Praktika) sehr gefragt sein. Das Rotterdamer ITI ist vollständig auf den südlichen Teil der Stadt ausgerichtet. Als Teil des kommenden REACT-EU-Instruments hat die EFRE-Verwaltungsbehörde beschlossen, dass Projekte in den städtischen ITIs keine kommunale Kofinanzierung (wie im regulären OP) erfordern, was den Druck auf den städtischen Haushalt mindert.

Insgesamt werden im Rahmen des EU-Konjunkturprogramms der nächsten Generation bis zu 750 Mrd. € durch eine Mischung aus Zuschüssen und Darlehen bereitgestellt. **Kernstück ist die Fazilität für Konjunkturbelebung und Widerstandsfähigkeit (RRF), die im Zeitraum 2021-23 Darlehen und Zuschüsse in Höhe von 672,5 Mrd. € bereitstellt.** Die RRF wird getrennt von der Kohäsionspolitik umgesetzt und verlangt von den Mitgliedstaaten, dass sie nationale Pläne der Konjunkturbelebung und Widerstandsfähigkeit erstellen, in denen ein kohärentes Paket von Reformen und umzusetzenden öffentlichen Investitionsprojekten festgelegt wird. Diese Pläne sollen zum grünen und digitalen Übergang beitragen und das Wachstumspotenzial, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die wirtschaftliche und soziale Widerstandsfähigkeit der MS stärken.

- **Die Mitgliedstaaten befinden sich in unterschiedlichen Stadien bei der Erstellung der nationalen Pläne der Konjunkturbelebung und Widerstandsfähigkeit. Für Kommunen gibt es zwei wichtige Punkte zu beachten.** Erstens muss sichergestellt werden, dass die nationale Oberhoheit bei der Entscheidungsfindung im Rahmen der RRF nicht insgesamt die Rolle der subnationalen Ebenen bei der Zuweisung und Steuerung der Mittel schmälert. Der zweite ist die Sicherstellung ausreichender Kohärenz bei der Nutzung der RRF mit der Kohäsionspolitik und anderen Instrumenten. Das Rotterdamer ITI hat bereits potenzielle Projekte in den Bereichen Gesundheit, Bildung, KMU und Start-ups sowie Digitalisierung (z. B. Zusammenführung von Technologieunternehmen und Hochschulen) entwickelt. Die Aufstellung eines nationalen Konjunkturprogramms ist jedoch erst nach den Wahlen im März 2021 geplant.

LEHREN UND EMPFEHLUNGEN

Während die Kommunen versuchen, die Möglichkeiten der Kohäsionspolitik bei der Bewältigung der Auswirkungen der Pandemie voll auszuschöpfen, ergeben sich wichtige Lehren und Empfehlungen für die Zukunft.

5.1 DIE ROLLE DER KOHÄSIONSPOLITIK AUF KURZE UND MITTLERE SICHT

Die Unterstützung durch die Europäische Union, einschließlich solcher durch die EU-Strukturfonds, spielt eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Kommunen bei der Bewältigung der unmittelbaren, mittel- und längerfristigen Herausforderungen der COVID-19-Krise.

- **Die in CRII und CRII+ eingeführten zusätzlichen finanziellen und administrativen Flexibilitäten helfen bei der unmittelbaren Reaktion auf die Krise.** Die Mittel der Kohäsionspolitik wurden in die Bereiche Gesundheit und Sozialfürsorge sowie zur Unterstützung von Unternehmen und Beschäftigung umverteilt. Entscheidend für den Erfolg aktueller und zukünftiger Initiativen ist die Fähigkeit der lokalen Behörden, auf die kohäsionspolitischen Mittel rechtzeitig und effizient zuzugreifen und sie auszugeben, und die Programmbehörden haben die CRII/+Flexibilitäten genutzt, um die Auswirkungen auf die Kohäsionsprojekte und die Begünstigten, einschließlich der Gemeinden, zu bewältigen.
- **Die REACT-EU-Finanzierung wird in den nächsten zwei Jahren eine potenziell wertvolle Förderung darstellen, aber es wird Herausforderungen beim Abruf der Mittel geben.** In den nächsten zwei Jahren stellt das REACT-EU-Paket zusätzliche Mittel in Höhe von 47,5 Milliarden € für den EFRE und den ESF sowie für den Europäischen Fonds für die Hilfe für Bedürftige (FEAD) zur Verfügung, was eine potenziell bedeutende Ressource für kommunale Sanierungspläne darstellt. Allerdings werden die im Rahmen von CRII/+ eingeführten Flexibilitäten für Kommunen und andere Begünstigte weiterhin entscheidend sein, um die zusätzlichen Mittel vor Ende 2023 zu absorbieren.
- **Längerfristig ist die Planung für die kohäsionspolitische Programmperiode 2021-27 in vollem Gange und die Europäische Kommission hat einige Änderungen vorgeschlagen, die die Rolle der lokalen Behörden potenziell stärken werden.** Das künftige „Politische Ziel 5“ (bürgernahe EU) verleiht der lokalen Dimension mehr Sichtbarkeit, die ein spezifisches Ziel für integrierte territoriale Entwicklung beinhaltet, das auf verschiedene Gebiete ausgerichtet ist. Die MS haben die Flexibilität, ihre eigenen Modelle integrierter territorialer Investitionen unter diesem Ziel zu programmieren, solange sie die Mindestanforderungen erfüllen, d.h. Strategien haben, die auf sektorenübergreifenden Ansätzen mit mehreren Interessengruppen basieren und die Gemeinden in die Ausarbeitung von Strategien und die Auswahl von Projekten einbeziehen. In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, den Mindestanteil der EFRE-Mittel für Strategien der integrierten nachhaltigen Stadtentwicklung (ISUD) in der nächsten Periode auf 8 % festzulegen¹⁹. Parallel zu diesen Regelungsvorschlägen bereitet die Kommission Unterstützung und Anleitung für die ISUD-Umsetzung vor. Die Kommission schlägt eine neue EU-Städteinitiative vor, die mit 500 Mio. € ausgestattet ist, um den Aufbau von Kapazitäten, innovative Maßnahmen und den Wissensaustausch auf lokaler Ebene zu unterstützen.

5.2 DER BEDARF AN VERTIKALER UND HORIZONTALER KOORDINATION

Die Pandemie hat gezeigt, wie wichtig die Koordinierung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene und die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden ist, um die Gefahr fragmentierter oder unzusammenhängender

19 Laut der politische Vereinbarung über die Gemeinsame Provisionsverordnung von Dezember 2020 (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/12/12-08-2020-political-agreement-on-the-european-regional-development-fund-and-the-cohesion-fund).

politische Maßnahmen zu minimieren. Dies gilt auch für den Einsatz von EU-Mitteln, wo es wichtig ist, Synergien zu nutzen und eine Fragmentierung und Konkurrenz um EU-Mittel zu vermeiden. Eine solide institutionelle Struktur und Kapazität auf lokaler Ebene erleichtert die Umsetzung der ESIF für Anti-Krisen-Maßnahmen. Die Fallstudie zeigt, dass sowohl Erfahrungen aus der Vergangenheit als auch eine klare Abgrenzung der Rollen der verschiedenen Verwaltungsbehörden zu erfolgreichen Interventionen beigetragen haben.

“In all diesen Fällen wurden wichtige Projektanpassungen zeitnah und effizient durchgeführt, was zu einem großen Teil auf die enge Abstimmung und Zusammenarbeit horizontal zwischen Frankfurt an der Oder und Słubice und vertikal zwischen den Kommunen und der OP-Verwaltungsbehörde zurückzuführen ist.”

- Interview Frankfurt an der Oder.

Ein zentrales Risiko ist das Versagen der vertikalen Koordination im Krisenmanagement und eine unzusammenhängende Krisenreaktion auf verschiedenen Regierungsebenen. Es ist verständlich, dass die nationalen Behörden die Führung bei der Reaktion auf die Pandemie übernommen haben. Dennoch sind Maßnahmen, die allein von der nationalen Ebene ausgehen, oft unzureichend, insbesondere angesichts der Nähe der lokalen Behörden zu den unmittelbaren Auswirkungen und den entstehenden Bedürfnissen „vor Ort“. Der erfolgreiche Einsatz von EU-Mitteln wurde in der ersten Hälfte des Jahres 2020 mit schnellen Reaktionen auf mehreren Ebenen in Verbindung gebracht, mit aktiver Beteiligung an Beratungsstrukturen zwischen Kommunen, regionalen Verwaltungsbehörden, Ministerien und der EU-Kommission. In Rotterdam, Korsika und Frankfurt-Słubice war die gute Beziehung zwischen Programmbehörden und Kommunen wichtig, um die effiziente Nutzung von EU-Mitteln zu gewährleisten. Schnelle Reaktionen waren oft auf etablierte Governance-Modelle und Verbindungen zwischen den Ebenen angewiesen, die mit dem Ausbruch der Pandemie schnell und effizient aktiviert werden konnten.

Zusätzlich zur vertikalen Koordination wurde der Wert der horizontalen Koordination zwischen den Gemeinden demonstriert. Dies gilt eindeutig für Kommunen in grenzüberschreitenden Kontexten, wo die Schließung der nationalen Grenzen die Herausforderungen bei der Umsetzung koordinierter kohäsionspolitischer Projekte in unterschiedlichen institutionellen und regulatorischen Umgebungen auf beiden Seiten der Grenze, aber auch ihre Bedeutung in einem Krisenkontext unterstrich. Allerdings ist die horizontale Koordination auch da von entscheidender Bedeutung, wo die Gemeinden kohärente Maßnahmen entwickeln, die auf eine gemeinsame Herausforderung reagieren. Koordinierte Ansätze beim Zugang zu und der Nutzung von EU-Fördermitteln durch interkommunale Strukturen bündeln Ressourcen und bauen Kapazitäten auf. Dies ist besonders wichtig für kleinere Kommunen, denen es an Kapazität und Erfahrung beim Zugang zu EU-Mitteln fehlt. In Frankfurt an der Oder und Słubice ist eine enge Abstimmung nicht nur vertikal zwischen der kommunalen Ebene und der Verwaltungsbehörde des OP wesentlich, sondern auch horizontal über die Grenze hinweg. Die beiden Städte haben in den letzten 20-30 Jahren eine starke Zusammenarbeit aufgebaut, die bei der Reaktion auf die Krise von entscheidender Bedeutung war (siehe Box 10).

BOX 10: ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN FRANKFURT AN DER ODER UND SŁUBICE

Die Kooperationsstelle Frankfurt-Słubice spielt eine Schlüsselrolle in der Zusammenarbeit zwischen den beiden Städten. Gegründet 2011 im Rahmen des Interreg-Projekts “Interkommunale Zusammenarbeit in den europäischen Partnerstädten”, ist die Kooperationsstelle ein gemeinsames Büro der Stadtverwaltungen von Frankfurt und Słubice. Die Mitarbeiter arbeiten in den Stadtverwaltungen auf beiden Seiten der Oder und treffen sich regelmäßig. Ihr Ziel ist es, die Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene zwischen den beiden Städten zu erleichtern und gemeinsame, innovative Projekte in verschiedenen Kooperationsbereichen zum beiderseitigen Nutzen umzusetzen. Frankfurt und Słubice kooperieren auch unter der gemeinsamen Struktur der Euroregion Pro Europa Viadrina miteinander. Starke Arbeitsbeziehungen bestehen auch mit dem Gemeinsamen Sekretariat des Interreg-Programms, das in Frankfurt im gleichen Gebäude untergebracht ist. Diese starke vertikale und horizontale Koordination hat eine schnelle und effiziente Anpassung der Maßnahmen zur Bewältigung von COVID-19 erleichtert.

Quelle: EPRC research.



5.3 DIE TERRITORIAL DIMENSION UND 'BOTTOM-UP' BEITRÄGE

Die Notwendigkeit einer aktiven Beteiligung der Kommunen an der Gestaltung und Umsetzung der Kohäsionspolitik wurde durch die Krise unterstrichen. Die Kommunen sind in einer guten Position, um die Bedürfnisse zu ermitteln, die die Kohäsionspolitik "vor Ort" angehen sollte. Der Wert dieser Nähe zu neu entstehenden Bedürfnissen hat sich in dem sich schnell verändernden Kontext der COVID-19-Krise gezeigt, als die Gemeinden einige der ersten Antworten lieferten:

*"Die Städte, wir sind die Atome in diesem ganzen Organismus der EU. Wir sind täglich Zeugen der notwendigen Veränderungen."
- Mario Rajn, Bürgermeister von Križevci (Kroatien)²⁰*

- **Eine strategische Rolle für die lokalen Behörden bringt die Kohäsionspolitik näher an die Menschen heran.** Wie bereits erwähnt, hat die EK Vorschläge unterbreitet, die darauf abzielen, die Rolle der Kommunen im Förderzeitraum 2021-27 zu stärken. Die Einbindung der lokalen Ebene in die Kohäsionspolitik sollte über die Rolle des Empfängers oder Nutznießers von Fördermitteln hinausgehen und strategische Beiträge zur Gestaltung und Schlüsselrollen bei der Umsetzung umfassen. Die Einbindung der lokalen Ebene als aktiver Teilnehmer stärkt die "Bottom-up"-Dynamik in der Kohäsionspolitik und ihre territoriale Dimension. Indem den lokalen Gebietskörperschaften und ihren Partnern eine wichtigere Rolle und Beteiligung am Prozess eingeräumt wird, werden die EU-Investitionen den Menschen näher gebracht.

Es gibt jedoch Bedenken hinsichtlich der Eignung einiger Merkmale des EU-Konjunkturpakets in Bezug auf den Zugang für Kommunen. Es besteht die Notwendigkeit, die lokale Ebene neben den nationalen und regionalen Behörden insbesondere in die Vorbereitung der zukünftigen Kohäsionspolitik und der RRF einzubeziehen. Auf lokaler Ebene gibt es Bedenken hinsichtlich einer unzureichenden Kohärenz zwischen den neuen EU-Instrumenten und der Kohäsionspolitik aufgrund der unterschiedlichen Ziele und Zuweisungsmethoden der Instrumente, der Ungewissheit über die Verbindungen zu umfassenderen grünen und digitalen Agenden und dem Europäischen Semester sowie des Fehlens einer starken territorialen Dimension von REACT-EU und der Fazilität für Konjunkturbelebung und Widerstandsfähigkeit. Es ist unklar, wie die territoriale Dimension angewandt werden soll, da die Zuweisungen national sind und die Flexibilität besteht, die Finanzierung durch ein spezielles (nationales) Programm zu kanalisieren. In Bezug auf die Fazilität für Konjunkturbelebung und Widerstandsfähigkeit (RRF) wurde der ausschließliche Fokus auf nationale Maßnahmen und das Fehlen einer klaren Rolle für regionale oder lokale Behörden von territorialen Akteuren kritisiert.²¹

5.4 DIE GEWÄHRLEISTUNG AUSREICHENDER KAPAZITÄTEN AUF KOMMUNALER EBENE

Um eine aktive Rolle in der Kohäsionspolitik spielen zu können, benötigen die Kommunen ausreichende Kapazitäten. Die Nutzung von CRII/CRII+, REACT-EU und kohäsionspolitischen Mitteln in den Jahren 2021-27 wird wahrscheinlich die Verwaltungskapazität einiger kommunaler Behörden auf die Probe stellen. Kapazitätsdefizite können in einer Reihe von Bereichen bestehen, darunter: fehlende Fähigkeiten, Kenntnisse, Erfahrungen oder Kompetenzen; fehlender Zugang zu Ressourcen für die Sammlung, Analyse und Nutzung notwendiger Daten und Informationen, die für eine effektive Strategiegestaltung und -umsetzung erforderlich sind; fehlende vertikale oder horizontale Koordination; und fehlende personelle oder finanzielle Ressourcen. Für den Aufbau von Kapazitäten gibt es eine Reihe von Optionen:

- **In einigen Fällen betrifft der Kapazitätsaufbau die Stärkung der Humanressourcen,** um den Mangel an qualifiziertem und erfahrener Personal zu beheben (siehe Box 11), auch im Hinblick auf das Engagement in der Kohäsionspolitik. Es gibt Beispiele, bei denen der Einsatz von Technischer Hilfe der EU die Humanressourcen gestärkt hat, um Zugang zu EU-Mitteln in Gemeinden zu erhalten.²²

Interkommunale Zusammenarbeit kann die Fähigkeit der Kommunen stärken, sich strategisch an der Kohäsionspolitik zu beteiligen. Die EU unterstützt die Erkundung funktionaler Räume, um Themen zu behandeln,

²⁰ 'Mayor: Cities are the atoms in the organism of the EU', Euractiv 25. September 2020.

²¹ Bachtler J, Mendez C and Wishlade F (2020) The Recovery Plan for Europe and Cohesion Policy: An Initial Assessment, European Regional Policy Research Consortium Paper 20/1, European Policies Research Centre, Glasgow und Delft.

²² Polverari L, Bachtler J, Ferry M, Mendez C and Ogilvie J (2020) The Use of Technical Assistance for Administrative Capacity Building During the 2014-2020 Period, Final Report to the European Commission (DG Regio), European Policies Research Centre, Universität Strathclyde, Glasgow.

die Gemeindegrenzen überschreiten. Prozesse des Klimawandels, demografische Verschiebungen und technologischer Fortschritt schaffen komplexe Auswirkungen über administrative Grenzen hinweg, und COVID-19 hatte ähnliche Auswirkungen. Dies unterstreicht den Wert der grenzüberschreitenden und interkommunalen Zusammenarbeit, von Gemeindeverbänden und integrierten territorialen Investitionen.

BOX 11: KAPAZITÄTSAUFBAU IN ZYPERN



Das Kompetenzzentrum für die Reform der Kommunalverwaltung des Europarats bietet Programme zum Aufbau von Kapazitäten sowie Politik- und Rechtsberatung für lokale, regionale und nationale Behörden an, um laufende Prozesse zur Reform der öffentlichen Verwaltung und der Kommunalverwaltung zu unterstützen. In Zypern unterstützt das Kompetenzzentrum in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium, den Verbänden der lokalen Behörden und der zyprischen Akademie für öffentliche Verwaltung (CAPA) die Umsetzung der nationalen Ausbildungsstrategie für lokale Behörden. Das erste Training, das im Januar 2020 stattfand, konzentrierte sich auf die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess. Die zweite Schulung war dem Personalmanagement gewidmet. Die nächste Sitzung im März wird eine Schulung zum Thema Performance Management bieten.

Quelle: Europarat (2020) <https://www.coe.int/en/web/good-governance/cyprus>.

- **Einbindung in Netzwerke oder Plattformen zum Wissensaustausch.** Dieser Ansatz bietet Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch und ein Forum zur Diskussion von Problemen, Lösungen, bewährten Verfahren, zur Stärkung der Koordination und Kohärenz.
- **Außerdem müssen** die Möglichkeiten, die die Kohäsionspolitik zur Unterstützung der Digitalisierung bietet, **in vollem Umfang genutzt werden, einschließlich der elektronischen Kohäsion zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die lokalen Behörden.**

5.5 DIE ROLLE DER EU-INSTITUTIONEN

Die EU-Institutionen spielen eine Schlüsselrolle bei der Mobilisierung der Kommunen, damit diese eine aktive Rolle bei der Gestaltung und Umsetzung der Kohäsionspolitik spielen. Die von der EU auf subnationaler Ebene geförderten Prozesse zum Aufbau von Verwaltungskapazitäten und Institutionen haben subnationale Akteure schrittweise in die Lage versetzt, die Verantwortung für die Planung und Verwaltung von EU-Investitionen zu übernehmen. Diese sollten auf lokaler Ebene fortgesetzt und erweitert werden.

“Es besteht immer die Gefahr, dass die Verwendung von EU-Mitteln aus einer nationalen Perspektive wahrgenommen wird, und die Reaktion auf COVID-19 könnte dies verstärken.

Die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und andere spielen eine wichtige Rolle bei der Sensibilisierung für die Rolle der Kommunen nicht nur als Begünstigte, sondern als aktive Teilnehmer an der Steuerung von EU-Investitionen.“

— Interview Frankfurt an der Oder.

Eine entscheidende Lektion ist die wichtige Rolle der Institutionen auf EU-Ebene bei der Bewusstseinsbildung zur Stärkung des Engagements der Kommunen bei der EU-Förderung. Wie bereits erwähnt, besteht immer die Gefahr, dass die Verwendung von EU-Mitteln aus einer nationalen Perspektive wahrgenommen wird, und die Reaktion auf COVID-19 könnte dies verstärken. In diesem Zusammenhang haben die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und andere eine wichtige Rolle bei der Sensibilisierung für die Rolle der Kommunen bei der Steuerung von EU-Investitionen zu spielen.

Die Komplexität der Vorschriften ist eine Herausforderung für die Umsetzung der Kohäsionspolitik, und dies zeigt sich oft am deutlichsten bei der Umsetzung von Projekten „vor Ort“ in einer Krisenzeit. Die Erfüllung der regulatorischen Anforderungen (z. B. in Bezug auf die Förderfähigkeit, öffentliche

Beschaffungsprozesse) auf einer von-Projekt-zu-Projekt-Basis macht es für die lokalen Behörden oft schwierig, auf die EU-Mittel auf die vorteilhafteste Weise zuzugreifen. Laut einem griechischen Bürgermeister, der im Rahmen eines OECD-Berichts für das Jahr 2020 interviewt wurde: „Es ist, als hätte man uns einen Anzug mit den falschen Maßen gegeben“.²³ Diese Herausforderung wird in einer Zeit der Krise noch verschärft. Das Anti-COVID-19-Paket der EU hat versucht, diese Komplexität zu reduzieren, obwohl die Kommunen weiterhin einige administrative Belastungen im Umgang mit der Regulierung erfahren, einschließlich derjenigen, die zur Verbesserung der Flexibilität eingeführt wurden. Die Einbindung der neuen Regeln in das bestehende Verwaltungs- und Umsetzungssystem war kompliziert und es brauchte zusätzliche Zeit und Kapazitäten, um diese Anti-COVID-19-Instrumente zum Laufen zu bringen und ihr volles Potenzial auszuschöpfen. Nichtsdestotrotz werden die in den EU-Reaktionen auf COVID-19 eingeführten Flexibilitäten in den Programmbehörden und Kommunen geschätzt. In der Tat haben sie für einige das Potenzial für mehr Flexibilität aufgezeigt, um Antworten auf einige der breiteren Herausforderungen zu geben, die mit der Umsetzung der Kohäsionspolitik verbunden sind. Obwohl es zwangsläufig schwierig ist, eine Einigung zwischen den verschiedenen Interessengruppen auf EU- und Mitgliedstaatsebene über regulatorische Änderungen zu erzielen, gibt es Bereiche, die besondere Aufmerksamkeit verdienen (z. B. in Bezug auf die Anforderungen an staatliche Beihilfen, das öffentliche Auftragswesen, die Förderfähigkeit im Rahmen verschiedener Fonds).

5.6 AUF DIE ERFAHRUNGEN DER KOMMUNEN AUFBAUEN

Es gibt bereits mehrere Strukturen und Instrumente, die die direkte Steuerung der kohäsionspolitischen Investitionen durch die Kommunen erleichtern, und diese sollten ausgebaut werden.²⁴ Es gibt Spielraum, um die kohäsionspolitische Unterstützung zu erhöhen, die die kommunale Ebene flexibel nutzen kann, wobei sie die Unterstützung autonom auf ihren eigenen Kontext zuschneiden kann. Hierfür können mehrere Beispiele angeführt werden:

- Dort, wo **Kommunen als zwischengeschaltete Stellen für kohäsionspolitische OPs** beteiligt sind, haben sie eine direkte Beteiligung an der Generierung, Auswahl und Umsetzung von EU-finanzierten Projekten, was ihren Spielraum vergrößert, um auf die sich ändernden Bedürfnisse auf lokaler Ebene zu reagieren (z. B. ist die Stadt Turin zwischengeschaltete Stelle für das OP „Metropolstädte“).
- Die Beteiligung der kommunalen Behörden an den territorialen Instrumenten der Kohäsionspolitik (Integrierte territoriale Investitionen (ITI), Strategien für nachhaltige Stadtentwicklung und gemeinschaftsgeführte lokale Entwicklung (LEADER)) im Zeitraum 2014-20 war bedeutend. Diese Instrumente haben eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Anreizen für strategische Zusammenarbeit und politische Innovation auf lokaler Ebene gespielt (siehe Kasten 12 und Kasten 13). Dies kann besonders wichtig sein, um die gemeinsame Beteiligung kleinerer Gemeinden zu stärken, die im Vergleich mit größeren städtischen Zentren nur begrenzte Kapazitäten und Erfahrungen mit dem Zugang zu EU-Mitteln haben.²⁵

“Das ITI-basierte Gemeindennetzwerk hat eine wertvolle Plattform für die interkommunale Zusammenarbeit und Koordination geschaffen, was sich bei den Reaktionen auf die Pandemie gezeigt hat.”

- Interview mit dem Verband der Stadtgemeinden von Slowenien.

²³ OECD (2020), Regional Policy for Greece Post-2020, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris.

²⁴ Siehe EU Territorial Agenda 2030: Implementing the Territorial Agenda 2030 - Examples for a territorial approach in policy design and delivery, https://www.territorialagenda.eu/files/agenda_theme/agenda_data/Implementation%20Actions/TerritorialAgenda_OngoingExamples_201109.pdf

²⁵ Ferry M (2020) Are Member States making the most of Cohesion Policy support for sustainable urban development? EoRPA blog 07/05/2020, <https://www.eprc-strath.eu/eorpa/eprc-strath.eu/News-and-events/news/News-3137.html>.

KASTEN 12: CLLD SICHERT STÄDTISCHE GRÜNFLÄCHEN IN DEN HAAG - GREENS IN THE PARK



Die von der EU unterstützte gemeinschaftsgeführte lokale Entwicklung (CLLD) wird genutzt, um Gemeindemitglieder zusammenzubringen, um brachliegendes Land in der Nachbarschaft von Scheveningen in Den Haag umzugestalten. Die CLLD unterstützt kleine lokal orientierte Projekte, darunter das Projekt "Greens in the Park". Dabei arbeiten die lokale Regierung, die Nachbarschaft und kommerzielle Partner zusammen, um brachliegendes Land zu revitalisieren und eine bessere Umgebung mit Gemüsegärten zu schaffen. Die Gärten werden von der Green Gardens Foundation gepflegt, die Freiwillige und Menschen mit Behinderungen betreut. Sie arbeiten zusammen mit einem Team von 20 Personen, die biologisches Gemüse und Obst für ein Restaurant vor Ort produzieren.

Quelle: <https://www.greensinthepark.nl/>.

KASTEN 13: FOKUSSIERUNG AUF DEN FUNKTIONALEN STÄDTISCHEN BEREICH - ITI IN BALLUNGRÄUMEN IN BRNO (TSCHECHIEN)



Eine grundlegende Herausforderung für die territoriale Planung im tschechischen Kontext war das fragmentierte Muster der Grenzen der öffentlichen Verwaltung, insbesondere auf kommunaler Ebene (das Land hat 6.258 Gemeinden). Die Einführung des kohäsionspolitischen Instruments Integrierte Territoriale Investitionen (ITI) hat einen neuen Impuls für die gegenseitige Zusammenarbeit gegeben. Die ITI-Strategie hat die Schaffung neuer Partnerschaften auf mezzoregionaler Ebene ermöglicht. Um die Zusammenarbeit im Rahmen von ITI formell zu bestätigen, wurde ein Memorandum über die Zusammenarbeit zwischen der Stadt Brunn, der Südmährischen Region und den fünf größten Gemeinden im Metropolgebiet unterzeichnet. Die Integrierte Strategie definiert die Metropolregion anhand von Schlüsselindikatoren wie Pendelverhalten, Bildung, Migration, Verkehr und Erreichbarkeit. Neben der Bereitstellung eines metropolitanen Rahmens für die Umsetzung von EU-finanzierten ITI-Projekten in den Jahren 2014-20 wird erwartet, dass dieser Rahmen die Grundlage für die zukünftige Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Gemeinden und den regionalen Behörden zu wichtigen Fragen der Ballungsraum-Entwicklung bilden wird.

Quelle: <https://metropolitni.brno.cz/en/basic-information/integrated-development-strategy-of-the-brno-metropolitan-area/>.

eGrenzüberschreitende kommunale Strukturen und Verbindungen haben die Entwicklung und das Management von Aktivitäten der territorialen Zusammenarbeit erleichtert, die sich in dem herausfordernden Kontext der Pandemie als wertvoll erwiesen haben. In diesem Zusammenhang bietet das Rechtsinstrument des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) eine stabile Struktur für die Zusammenarbeit von Kommunen als Teil von Multi-Level-Governance-Systemen und ergänzt die Finanzierungsinstrumente für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit und die Interreg-Programme der EU (Kasten 14). Die Vorteile dieses Ansatzes wurden in den grenzüberschreitenden Gemeinden von Frankfurt-Stubice hervorgehoben: Stärkung des strategischen Ansatzes zur Integration verschiedener Vorhaben im Rahmen der gemeinsamen Politik; Konsolidierung dieser Kooperationsstrukturen und Kontinuität der Aktionen; Bereitstellung rechtlich verbindlicher Entscheidungen zur Unterstützung des langfristigen Engagements der Partner; leichter Zugang zu Ausschreibungs- und Akquisitionsverfahren; verbesserte Möglichkeit zur Teilnahme an EU-Programmen als eine Einheit.

KASTEN 14: INTERREG UNTERSTÜTZT INTEGRIERTE TERRITORIALE INVESTITIONEN AN DER ITALIE-SLOWENISCHEN GRENZE



Das Interreg-OP Italien-Slowenien wendet den Ansatz der integrierten territorialen Investition an, um eine integrierte grenzüberschreitende Strategie für die Zwillingstädte Nova Gorica - Gorizia - Šempeter Vrtojba zu entwickeln, die auch als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) fungieren. Das ITI-Tool ermöglicht es, eine langfristige territoriale Strategie zu entwickeln, die darauf abzielt, gemeinsame soziale und wirtschaftliche Herausforderungen für ein genau definiertes geografisches Gebiet zu bewältigen, das nationale Grenzen überspannt. Die ITI-Strategie umfasst zwei Pilotprojekte aus verschiedenen Prioritätsachsen des Interreg-OP. Das erste zielt darauf ab, den Fluss Isonzo/Soča durch nachhaltigen Tourismus, Umweltschutz und grünes Wachstum zu unterstützen. Das Projekt entwickelt ein integriertes grenzüberschreitendes Netzwerk von Rad- und Wanderwegen, um den ersten städtischen grenzüberschreitenden Park zu errichten. Das zweite baut ein Netzwerk integrierter Dienstleistungen auf, das eine gemeinsame Nutzung der Gesundheitsdienste im EVTZ-Gebiet ermöglicht. Das Projekt unterstützt ein neues IT-Netzwerk, das die Möglichkeit für ein breiteres Angebot an Gesundheitsdienstleistungen auf grenzüberschreitender Ebene bietet, ein Vorteil, der durch die aktuelle COVID-Krise unterstrichen wird.

Quelle: <https://euro-go.eu/en/programmi-e-progetti/progetti-iti/>.

www.left.eu

Unsere Fraktion bringt Abgeordnete zusammen,
die sich für die Arbeitnehmerinnen und
Arbeitnehmer, die Umwelt, Feminismus,
Frieden, Demokratie und Menschenrechte
einsetzen.

**EIN ANDERES
EUROPA IST
MÖGLICH!**

GUE/NGL
DIE LINKE
IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT

