



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 - 2014

Ausschuss für regionale Entwicklung

1.3.2010

ARBEITSDOKUMENT

über verantwortliche Staatsführung mit Blick auf die Regionalpolitik der EU:
Verfahren der Unterstützung und Überwachung durch die Kommission

Ausschuss für regionale Entwicklung

Berichterstatterin: Ramona Nicole Mănescu

In den letzten Jahrzehnten sind die Kompetenzen der regionalen und örtlichen Gebietskörperschaften zur Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken durch die Dezentralisierung der staatlichen Macht in einer Reihe von Mitgliedstaaten beträchtlich verstärkt worden.

Nachdem die subnationale Subsidiarität in den der geteilten Zuständigkeit unterliegenden Politikbereichen durch den Reformvertrag in das Gemeinschaftsrecht eingeführt wurde, ist es heute möglich, die Gebietskörperschaften als vollwertige Partner stärker in den Entscheidungsfindungsprozess sowohl bei der Ausarbeitung als auch der Durchführung der Gemeinschaftspolitiken einzubeziehen und sie somit als vollwertige Partner an der Verwirklichung der Gemeinschaftsziele mitwirken zu lassen.

Dieser bedeutende Schritt hin zu einer besseren Multi-Level-Governance ist die Antwort auf die wiederholten Forderungen des Parlaments nach stärkerer Einbeziehung der subnationalen Ebenen in die Politikgestaltung unter ständiger Beachtung der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Eine wirksame Umsetzung hängt weitgehend davon ab, wie die Politiken konzipiert werden; die Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften auch in dieser Phase – da sie die Bedürfnisse ihrer Territorien und deren Bewohner bestens kennen -, gewährleistet, dass in der darauffolgenden Phase effizientere Ergebnisse erreicht werden.

Dabei müssen die vorlegislative Phase des Entscheidungsprozesses sowie der Mehrwert im Vordergrund stehen, der aus den auf lokaler und regionaler Ebene verwirklichten Politiken und besten Praktiken für die Entwicklung der territorialen Strategien in der EU erwächst.

Der Kohäsionspolitik kommt in der Verwirklichung dieses Konzepts eine Pionierrolle zu: Ihre regionale Dimension und die Anwendung des Partnerschaftsprinzips stellen ihren Mehrwert dar und tragen zur Sicherung ihrer Effektivität und Nachhaltigkeit bei.

“Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance”

Das Weißbuch des Ausschusses der Regionen hat zu einer zeitgerechten Debatte über die allgemeine Auffassung dieses Grundsatzes als praktisches Instrument für die Entscheidungsfindung in den Gemeinschaftspolitiken mit geteilter Zuständigkeit geführt.

Bei der Untersuchung, wie der Multi-Level-Ansatz im Bereich der Kohäsionspolitik besser angewendet werden kann, werden die folgenden Aspekte betrachtet:

- **Beide Dimensionen der Multi-Level-Governance**, die vertikale, d. h. die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften der verschiedenen Verwaltungsebenen einschließlich der wirtschaftlichen und sozialen Beteiligten, sowie die horizontale, d. h. die zwischen Akteuren derselben Ebene, sind erforderlich, um eine Zusammenarbeit der Akteure aller Ebenen sowie einen bereichsübergreifenden Politikansatz zu gewährleisten.
- Eine genauere Definition des Partnerschaftsprinzips würde die Schaffung **wirklicher Partnerschaften** mit den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften erleichtern; insbesondere müssten die Rolle und die Konsultation der örtlichen Ebene gestärkt werden, und zwar bereits in den frühen Stadien der Verhandlungen über EU-Vorhaben. Das Partnerschaftsprinzip kommt oft nicht zum Tragen, weil die örtlichen Gebietskörperschaften nur in geringem Maße einbezogen werden.
- Die Debatte über die Multi-Level-Governance ist eng verbunden mit der über den **territorialen Zusammenhalt**: Die Einbeziehung subnationaler Akteure in die

Verwirklichung der EU-Ziele ist eine Bedingung für eine wirksame Umsetzung der Kohäsionspolitik. Ein Weißbuch über territorialen Zusammenhalt im Ergebnis des Grünbuchs wäre ein angemessenes Instrument, um zu klären, wie der territoriale Zusammenhalt in der künftigen Regionalpolitik über die Multi-Level-Governance zu erreichen ist, und wäre ein Beitrag zur Debatte über das kommende Legislativpaket.

- Das Potenzial der **territorialen Zusammenarbeit** muss besser genutzt werden, um die Mehrebenenkooperation über nationale Grenzen hinweg zu fördern. Die grenzübergreifenden Regionen weisen ungenutzte territoriale Potenziale auf und stellen politische Konvergenzpunkte dar. Des Weiteren ist die wesentliche Rolle der territorialen Zusammenarbeit für das Erreichen der EU-Ziele bis 2020 in zahlreichen Antworten auf die kürzliche öffentliche Konsultation betont worden. Instrumente wie der EVTZ und die europäischen Territorialpakte auf der Grundlage der Erfahrungen aus URBAN und LEADER sollten gefördert werden, weil sie zur Errichtung von grenzübergreifenden Governance-Systemen genutzt werden können und zu stärkerer Identifizierung mit den einzelnen Politiken auf regionaler und örtlicher Ebene führen. Hindernisse, die aus einer mangelnden Umsetzung der EVTZ-Richtlinie resultieren, müssen daher dringend beseitigt werden.
- **Die Vereinfachung der Vorschriften** auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene ist eine Voraussetzung für bessere Governance in der Kohäsionspolitik. Die kürzlich vorgenommenen Änderungen der allgemeinen Verordnung und der EFRE-Verordnung stellen wichtige Schritte in diese Richtung dar, doch Vereinfachungen sollten nicht nur in Verbindung mit einem zeitweiligen und außergewöhnlichen Ereignis wie der Wirtschaftskrise erfolgen. Sie sollten vielmehr künftig die gesamte Gesetzgebung zu den Strukturfonds prägen. Auch die Mitgliedstaaten sollten ihre nationalen Vorschriften vereinfachen, denn diese beinhalten allzu oft einen Verwaltungsaufwand, den die Gemeinschaftsvorschriften gar nicht erfordern. Als notwendiges Gegengewicht muss eine stärkere Kultur der Evaluierung auf allen Ebenen entwickelt werden, um effektive Kontrollen zu gewährleisten und Fehler zu vermeiden.
- **Das Erasmus-Programm für Kommunal- und Regionalvertreter** sollte in der Zukunft fortgeführt werden, indem in den nächsten Verhandlungen über den Haushalt angemessene Mittel dafür bereitgestellt werden und die Vernetzung mit den regionalen und örtlichen Gebietskörperschaften auch durch den Ausschuss der Regionen verstärkt wird.
- **Die EU-Charta zur Multi-Level-Governance** kann einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der europäischen Governance leisten. Deren Effektivität hängt jedoch von einer Reihe von konkreten Maßnahmen zu ihrer Umsetzung ab. Daher sollte dringend ein Aktionsplan verabschiedet werden, der diese Maßnahmen im Einzelnen beschreibt.

Stärkung der Rolle der Kommission

Im zweiten Teil des Berichts werden die Mechanismen der geteilten Verwaltung, insbesondere die unterschiedlichen Zuständigkeiten der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten analysiert, und es wird geprüft, wie dieses System zur Programmdurchführung verbessert werden kann.

Der Bericht des Europäischen Rechnungshofs von 2006 zeigte, dass die bestehenden Kontrollsysteme für die Kohäsionspolitik nicht effektiv genug waren, denn die Fehlerquote bei den erstatteten Ausgaben war zu hoch (12 %). Der Jahresbericht 2008 bestätigte diese

Angabe mit 11 % von zu Unrecht erstatteten Ausgaben.

Allerdings widerspiegeln diese Daten die gegenwärtige Lage nicht voll und ganz, denn sie schließen auch den Zeitraum von 2000-2006 mit ein, in dem es die gegenwärtigen Kontrollanforderungen noch nicht gab.

Auch wenn Daten fehlen, um die Effektivität der neuen Bestimmungen für 2007-2013 zu bewerten, wird gegenwärtig davon ausgegangen, dass die Fehlerquote im Rahmen der Strukturfonds immer noch zu hoch ist und dass weitere Anstrengungen unternommen werden müssen, um die Effektivität der Kontrollsysteme zu verbessern.

Der Aktionsplan der Kommission von 2008 zur Verbesserung ihrer Aufsichtsfunktion enthält eine Reihe von Maßnahmen, mit denen sie die Leistungsfähigkeit der Fonds erhöhen will und zu denen auch Korrektur- und Präventivmaßnahmen für die Zukunft gehören.

Diese Maßnahmen werden im Bericht untersucht, und es werden erste Empfehlungen für den derzeitigen Programmplanungszeitraum ausgesprochen, wie die Anleitung der Kommission zu den Kontroll- und Verwaltungsverfahren verbessert und ihre koordinierende Rolle in der Kontrollphase gestärkt werden kann.

Ein Jahr Programmausführung reicht jedoch nicht aus, um die Gesamtauswirkungen der durchgeführten Maßnahmen genau bewerten zu können. In der Mitteilung der Kommission vom 18. Februar 2010 über die Auswirkungen des Aktionsplans sind indes schon ermutigende Elemente enthalten, die entsprechend bewertet werden.

Die Aufsicht durch die Kommission, wie sie gegenwärtig vorgesehen ist, wird jedoch nicht als ausreichend angesehen und kann ineffektive Kontrollsysteme auf nationaler Ebene, die während des gesamten Mehrjahreszeitraums bestehen, nicht ausgleichen. Die Prüffunktion der Kommission sollte zu Beginn der Programme stärker zum Tragen kommen, während in der Durchführungsphase die nationale Ebene eine größere Rolle spielen sollte.

Das gegenwärtige System der Konformitätsbewertung muss noch feiner abgestimmt werden, um seine volle Effektivität während des gesamten Programmplanungszeitraums zu gewährleisten. Dieser Vorgang ist noch nicht abgeschlossen, so dass es zu Verzögerungen bei den Zahlungen und damit zum Verlust von Mitteln aufgrund der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen kommen kann.

Die Kontrolle während der Durchführung muss durch wirkungsvollere Ad-hoc-Prüfungen und stärkere Anleitung für die von den Verwaltungsbehörden durchzuführenden Prüfungen der ersten Kontrollebene verbessert werden, um Unregelmäßigkeiten rechtzeitig zu korrigieren und die Gesamtfehlerquote zu verringern. Die Schulung und Anleitung durch die Kommission sollte sich stärker auf diese Ebene konzentrieren, auf der der höchste Prozentsatz von Fehlern zu verzeichnen ist, wobei Bereiche wie nicht förderfähige Ausgaben und öffentliche Beschaffung, in denen der höchste Prozentsatz an Fehlern festzustellen ist, im Vordergrund stehen müssen.

Diese Fehler sind zum Teil auf zu komplizierte Vorschriften für die Strukturfonds zurückzuführen. Das für die Kohäsionspolitik charakteristische System der geteilten Verwaltung führt angesichts der zahlreichen einbezogenen Akteure zu einem hohen Grad an Komplexität bei der Auslegung und Anwendung der Vorschriften. Die Vielzahl der Akteure stellt zwar den wirklichen Mehrwert der Strukturfonds dar, führt jedoch auch zu einem höheren Fehlerrisiko.

Die Vorschriften sollten daher vereinfacht werden, um benutzerfreundlichere Verfahren zu ermöglichen und potenzielle Begünstigte nicht von einer Teilnahme an Projekten abzuschrecken.

Gleichzeitig muss die Kommission ihre Funktion als Wissensvermittler an die unteren Governance-Ebenen mit zwingenden und nicht zwingenden Initiativen verstärken, von denen bereits einige bestehen, die jedoch zu verbessern sind.

Die Investitionen in finanzielle Hilfe und Schulungen für die nationalen und regionalen Verwaltungen sollten erhöht werden, um die Kapazitäten und die Kenntnis der Vorschriften bei den für die Programmverwaltung zuständigen Behörden zu verbessern. Besonders in den neuen Mitgliedstaaten, in denen diese Praxis noch neu ist, sollten Investitionen in institutionelle Kapazitäten Vorrang haben.

Dies würde es mittelfristig ermöglichen, mehr subnationale Behörden in die Verwaltung und Kontrolle von Programmen einzubeziehen, während die Kommission dann nur noch eine verstärkte Koordinierungsfunktion ausüben würde.

Neben den im Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen sollten weitere Initiativen eingeleitet werden:

- Stärkung der Hilfeleistung der Kommission an Verwaltungsbehörden – da die meisten Fehler auf der ersten Kontrollebene vorkommen – durch gezielte Workshops, Leitfäden, Verbreitung bewährter Verfahren, Schulung der für die Programmverwaltung zuständigen Beamten; eine ständige Überprüfung der tatsächlichen Anwendung des in den Schulungen für die Verwaltungsbehörden erworbenen Wissens sollte vorgesehen werden, um sicherzustellen, dass dieses Wissen wirklich angewendet wird und die Vorschriften ordnungsgemäß eingehalten werden;
- Verbesserung der Zusammenarbeit mit nationalen Rechnungsprüfungsstellen durch regelmäßige Zusammenkünfte mit der Kommission zur gegenseitigen Information über die jeweiligen Kontrollergebnisse; die Mitgliedstaaten ihrerseits sollten ihre Berichte rechtzeitig übermitteln, so dass die Kommission ihre Kontrollen auch wirklich durchführen kann;
- Sicherung einer besseren Koordinierung zwischen den eingeführten Kontrollebenen, um die Überschneidung von Prüfungen und Überkontrolle zu vermeiden; langfristig würden durch diese verbesserte Koordinierung Ressourcen bei der Kommission frei, die dann zur Verstärkung der Hilfe für die Verwaltungstätigkeiten genutzt werden könnten;
- Schaffung eines Datenübertragungssystems ähnlich dem zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission auch zwischen den beteiligten Behörden, den zwischengeschalteten Stellen und den Endbegünstigten in jedem Mitgliedstaat;
- Ausbau des Potenzials der finanztechnischen Instrumente, insbesondere von JEREMIE und JASPERS, so dass die Entwicklung von qualitativen strategischen Projekten und die Beteiligung von privaten Akteuren und Finanzmitteln an europäischen Projekten möglich wird; ihre gegenwärtige mangelhafte Nutzung aufgrund zu großer Kompliziertheit erfordert dringend eine Debatte über ihre weitere Gestaltung;
- Förderung einer größeren gegenseitigen Abgestimmtheit der Vorschriften für die einzelnen Fonds auf Gemeinschaftsebene, was einem stärker integrierten Ansatz dienlich wäre.

Bestimmte Korrekturmaßnahmen sollten unverzüglich umgesetzt werden, so dass sie bereits in der gegenwärtigen Programmplanungsperiode Ergebnisse erbringen. Andere wiederum sollten erst im Ergebnis einer politischen Debatte über die Kohäsionspolitik nach 2013 festgelegt werden.

Insbesondere die 2007 im Rahmen der Task Force der Kommission eingeleiteten Vereinfachungsmaßnahmen sollten sich einerseits auf Vorschläge zur Verbesserung der Verfahren im gegenwärtigen Durchführungszeitraum konzentrieren; andererseits sind weitere Vorschläge zur Vereinfachung der Funktionsweise der Kohäsionspolitik erforderlich: Die Vereinfachung muss ein bereichsübergreifendes ständiges Prinzip werden, das die ganze Philosophie der künftigen Kohäsionspolitik prägt.

Es müssen ernsthafte Überlegungen darüber angestellt werden, wie die Governance und damit die Effektivität des Durchführungssystems der Strukturfonds im Zeitraum nach 2013 verbessert werden können. In den Diskussionen in der Hochrangigen Gruppe zur Zukunft der Kohäsionspolitik sollte dieser Aspekt unbedingt berücksichtigt werden, und das Parlament sollte aktiv in diese Debatte einbezogen werden.