

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

---

*Plenarsitzungsdokument*

**A6-0356/2008**

17.9.2008

## **BERICHT**

über Governance und Partnerschaft auf nationaler und regionaler Ebene und die Grundlage für Vorhaben im Bereich der Regionalpolitik (2008/2064(INI))

Ausschuss für regionale Entwicklung

Berichterstatter: Jean Marie Beaupuy

**INHALT**

	<b>Seite</b>
ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....	3
BEGRÜNDUNG.....	12
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR HAUSHALTSKONTROLLE .....	18
ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS .....	21

## ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

### zu Governance und Partnerschaft auf nationaler und regionaler Ebene und die Grundlage für Vorhaben im Bereich der Regionalpolitik (2008/2064(INI))

*Das Europäische Parlament,*

- gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf dessen Artikel 158 und 159,
- gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf dessen Artikel 15,
- unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds<sup>1</sup> (nachstehend „allgemeine Verordnung über die Strukturfonds“ genannt) und insbesondere auf deren Artikel 11 mit der Überschrift „Partnerschaft“,
- unter Hinweis auf die Territoriale Agenda der Europäischen Union und die Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt sowie auf das erste Aktionsprogramm zur Umsetzung der Territorialen Agenda der Europäischen Union,
- in Kenntnis der Studie der Fachabteilung „Struktur- und Kohäsionspolitik“ des Europäischen Parlaments mit dem Titel „Governance und Partnerschaft in der Regionalpolitik“,
- in Kenntnis der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen (COTER-...) und der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu Governance und Partnerschaft (CESE 1177/2008),
- in Kenntnis der Sondierungsstellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses „Pour une évolution équilibrée du milieu urbain: Défis et opportunités“ (Für eine ausgewogene Entwicklung des städtischen Umfelds: Herausforderungen und Chancen) (CESE 737/2008),
- in Kenntnis des „Praktischen Wegweisers zu EU-Finanzierung für Forschung, Entwicklung und Innovation“ der Kommission,
- unter Hinweis auf den zweiten Zyklus des Programms URBACT (2007–2013), einem europäischen Programm zur Förderung des Austauschs von Erfahrungen zwischen den europäischen Städten, und insbesondere auf die sieben neuen thematischen Netze zur Governance,
- gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,

---

<sup>1</sup> ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25.

- in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für regionale Entwicklung und der Stellungnahme des Haushaltskontrollausschusses (A6-0356/2008),
- A. in der Erwägung, dass die Interessen und das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt der Politik auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene stehen und die Verbesserung von Governance und Partnerschaft mit dem Ziel einer Verbesserung der Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden für alle europäischen Bürgerinnen und Bürger von Nutzen ist,
  - B. in der Überzeugung, dass die von unseren Mitbürgerinnen und Mitbürgern im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen (wie öffentlicher Verkehr, Trinkwasser, sozialer Wohnungsbau und das öffentliche Unterrichtswesen) erwarteten praktischen Lösungen nur mit einer guten Governance auf der Ebene zweier sich ergänzender Systeme möglich sind: einerseits das institutionelle System, das die Verteilung der Zuständigkeiten und der Haushaltsmittel zwischen den Staaten und den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vorsieht; andererseits das System der Partnerschaft, in dem sich die verschiedenen öffentlichen und privaten Akteure zusammenfinden, die von der gleichen Angelegenheit in einem bestimmten Gebiet betroffen sind,
  - C. in der Erwägung, dass die Definition von „Partnerschaft“ gemäß der allgemeinen Verordnung über die Strukturfonds unterstrichen werden sollte, wonach jeder Mitgliedstaat „eine Partnerschaft mit Behörden und Stellen [organisiert], wie z.B.
    - a) den zuständigen regionalen, lokalen, städtischen und anderen zuständigen Behörden,
    - b) den Wirtschafts- und Sozialpartnern,
    - c) sonstigen Stellen, die in diesem Rahmen relevant sind und die die Zivilgesellschaft, die Partner des Umweltbereichs, Nichtregierungsorganisationen sowie Einrichtungen zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen vertreten“,
  - D. in der Erwägung, dass sich das Partnerschaftskonzept, das allen relevanten Gemeinschaften und Gruppen Rechnung tragen sollte, bei der Durchführung der Kohäsionspolitik durch Stärkung der Legitimität, Gewährleistung von Transparenz und bessere Mittelverwendung als nutz- und gewinnbringend erweisen kann, und dass es anhand des sozialen und gesellschaftlichen Wertes, den es erbringt, bewertet werden sollte,
  - E. in der Erwägung, dass eine möglichst große Beteiligung verschiedener Partner an der Ausarbeitung der operationellen Programme gewährleistet, dass ein Dokument entsteht, das den besonderen Merkmalen eines bestimmten Gebiets umfassend Rechnung trägt und dessen Bedürfnissen und Erfordernissen am besten gerecht wird,
  - F. in der Erwägung, dass eine verstärkte Partnerschaft mit Universitäten und Hochschulen oder Fachhochschulen sowie eine Einbeziehung des Privatsektors den Strategien im Rahmen der Lissabon-Agenda und den politischen Maßnahmen auf EU-Ebene, die Forschung und Innovation betreffen, förderlich sein können,
  - G. in der Erwägung, dass Sozialkapital in Form von aktiver Freiwilligentätigkeit positive

Auswirkungen auf das regionale Wirtschaftswachstum hat und maßgeblich zur Verringerung regionaler Disparitäten beiträgt,

- H. in der Erwägung, dass eine umfassende Beteiligung der in der allgemeinen Verordnung über die Strukturfonds benannten Partner und eine bessere Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren bei der Durchführung von Programmen und Vorhaben, die aus Mitteln der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds finanziert werden, es gestattet, die Kohäsionspolitik effizienter zu gestalten und ihre Hebelwirkung zu verstärken,
- I. in der Erwägung, dass man bei einem integrierten Ansatz nicht nur die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Aspekte der räumlichen Entwicklung berücksichtigen, sondern auch die Interessen der verschiedenen betroffenen Akteure koordinieren muss, indem den territorialen Besonderheiten Rechnung getragen wird, um auf die lokalen und regionalen Probleme eingehen zu können,
- J. in der Erwägung, dass eine bessere Koordinierung der verschiedenen politischen Maßnahmen auf allen beteiligten Verwaltungsebenen und eine erfolgreiche Governance unverzichtbar sind, um die nachhaltige räumliche Entwicklung voranzubringen,
- K. in der Erwägung, dass das Konzept des integrierten Ansatzes heute als Notwendigkeit angesehen wird und dass man nunmehr zu einer tatsächlichen Umsetzung gelangen muss,
- L. in der Erwägung, dass strukturpolitische Maßnahmen im Programmplanungszeitraum 2000-2006 im Haushalt der Europäischen Union den zweitgrößten Haushaltsbereich ausmachten und die Strukturpolitik auch im Zeitraum 2007-2013 zu den wichtigsten Politikbereichen der Union gehören wird,
- M. in der Erwägung, dass zwischen den verschiedenen Behörden sowie öffentlichen und privaten Einrichtungen eine effizientere und für alle transparente Arbeitsweise organisiert werden muss, ohne dass unbedingt rechtliche Zuständigkeiten übertragen oder neue Körperschaften geschaffen werden müssen, wobei jedem zu ermöglichen ist, durch Kooperation effizienter zu sein,
- N. in der Erwägung, dass man eine Beteiligung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in einem möglichst frühen Stadium der Verhandlungen über die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und insbesondere im Rahmen der Verhandlungen über das nächste Vorschriftenpaket zur Kohäsionspolitik ins Auge fassen sollte,
- O. in der Erwägung, dass das Konzept der städtischen Einzugsgebiete darin besteht, die umliegenden Gebietseinheiten einzubeziehen, um Fragen zu behandeln, die in grundlegender Weise das tägliche Leben der Bürgerinnen und Bürger berühren (Verkehrsmittel, öffentliche Dienstleistungen, Lebensqualität, Beschäftigung und lokale Wirtschaftstätigkeiten, Sicherheit usw.),
- P. in der Erwägung, dass eine effiziente Raumordnungspolitik zu wirkungsvoller Governance beitragen kann,
- Q. in der Erwägung, dass eine Kenntnis des „Projektmanagements“ bei den Akteuren, die von der Durchführung der Kohäsionspolitik betroffen sind, ein Schlüsselement für die

Verbesserung und Erleichterung der Governance ist,

- R. in der Erwägung, dass man sich die erfolgreichen Erfahrungen mit den neuen Methoden der Governance und der Partnerschaft zunutze machen sollte, einschließlich derjenigen, die bereits in Programmen der europäischen Fonds erfolgreich getestet wurden, wie die LEADER-Methode und der Globalzuschuss (gemäß den Artikeln 42 und 43 der allgemeinen Verordnung über die Strukturfonds),
- S. in der Erwägung, dass geeignete Kommunikationsstrukturen und -strategien in allen Konzeptions-, Durchführungs- und Bewertungsstadien, die in enger Zusammenarbeit mit regionalen und lokalen Gebietskörperschaften entwickelt werden, Transparenz, Partizipation und Eigenverantwortung fördern, indem dafür gesorgt wird, dass alle Teile der Gesellschaft am Informationsfluss teilhaben,

### ***Governance und Gemeinschaftsfonds***

1. fordert die Mitgliedstaaten und die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf, das Potential der verschiedenen Gemeinschaftsfonds (Strukturfonds, Gemeinschaftliches Programm für Forschung und Entwicklung und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) in vollem Umfang auszuschöpfen, deren Ziel es ist, die regionale und städtische Entwicklung mit dem Ziel zu fördern, eine integrierte Finanzierung zu erleichtern;
2. fordert die nationalen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf, den integrierten Ansatz im derzeitigen Programmplanungszeitraum intensiver zu nutzen;
3. schlägt vor, dass der Grundsatz des integrierten Ansatzes im Rahmen der künftigen Kohäsionspolitik verbindlich vorgeschrieben wird; ist der Auffassung, dass dieser Grundsatz innerhalb eines festgelegten Zeitraums umgesetzt werden muss;
4. schlägt zum Zwecke der Vereinfachung und aus Gründen der Effizienz vor zu prüfen, ob eine Zusammenführung der verschiedenen Gemeinschaftsfonds, insbesondere des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, des Europäischen Sozialfonds, des Kohäsionsfonds und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, in der künftigen Kohäsionspolitik nach 2013 möglich ist;
5. stellt fest, dass transparente und klare Verfahren Faktoren einer guten Governance sind, und fordert deshalb die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, in Zusammenarbeit mit den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und unter Berücksichtigung der Anregungen potenzieller Empfänger unverzüglich – nach einem von der Kommission festzulegenden festen Zeitplan – zu prüfen, wie die Verfahren zur Durchführung der Kohäsionspolitik vereinfacht und gestrafft werden können und wie die Verteilung der Zuständigkeiten klarer festgelegt werden kann, um die administrative Belastung der betroffenen Einzelpersonen und Einrichtungen zu verringern;
6. fordert die Kommission auf, die Anwendung von Artikel 56 der allgemeinen Verordnung über die Strukturfonds zu fördern, wonach Beiträge in Form von Sachleistungen zu den von der Union kofinanzierten Vorhaben möglich sind;

## ***Governance und Partnerschaft***

7. fordert die Kommission auf, eine Bilanz der Umsetzung des Grundsatzes der Partnerschaft durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Erarbeitung der Nationalen Strategischen Rahmenpläne und der operationellen Programme zu erstellen und dem Europäischen Parlament vorzulegen, in der die Faktoren angegeben werden, die über Erfolg bzw. Misserfolg der Governance entscheiden, und dabei insbesondere zu prüfen, inwieweit die Stellungnahmen und Anregungen der Partner bei der Erstellung der operationellen Programme berücksichtigt wurden;
8. fordert die Kommission auf, einen Leitfaden zu erarbeiten, der eine eindeutige Definition und Bewertungskriterien sowie ein Verzeichnis von Instrumenten, Hilfsmitteln und bewährten Praktiken (unter anderem für die Auswahl von Partnern) enthält und mit dem die Umsetzung effektiver Partnerschaften gemäß Artikel 11 der allgemeinen Verordnung über die Strukturfonds vereinfacht werden soll, wobei der jedem Mitgliedstaat eigene institutionelle Rahmen zu beachten ist;
9. stellt fest, dass der Prozess einer Partnerschaft nur mit Partnern zum Erfolg führt, die über die notwendigen Fachkenntnisse und Ressourcen verfügen, und fordert die Behörden, die für die Programme zuständig sind, dazu auf, zum Ausbau dieser Fähigkeiten beizutragen, indem sie den Partnern frühzeitig gemäß Artikel 11 der allgemeinen Verordnung über die Strukturfonds dieselben Informationen zukommen lassen, die den Behörden zur Verfügung stehen, und angemessene finanzielle Ressourcen zuweisen, die für die technische Unterstützung für die Verwirklichung des Grundsatzes der Partnerschaft eingesetzt werden sollen, beispielsweise für Schulungen, zum Aufbau von Sozialkapital und zur Professionalisierung ihrer Partnerschaftstätigkeit;
10. bedauert, dass für den laufenden Programmplanungszeitraum kein quantifizierbares Minimum der Strukturfonds für die Umsetzung des Grundsatzes der Partnerschaft ausgewiesen ist; fordert den Rat und die Kommission auf, in künftigen Rechtsvorschriften ein quantifizierbares Minimum der Strukturfonds für die Umsetzung des Grundsatzes der Partnerschaft auszuweisen;
11. verweist auf die wichtige Rolle, die dem Freiwilligensektor im Partnerschaftsprozess zukommt, und fordert die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, den wertvollen Beitrag von Freiwilligenorganisationen zu diesem Prozess sowie die stärkere Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und an der Basis tätigen Organisationen in der lokalen Demokratie im Rahmen einer Partnerschaft auf mehreren Ebenen zu unterstützen und zu fördern;
12. weist auf die Verpflichtung hin, die Öffentlichkeit und Organisationen, die die Zivilgesellschaft vertreten, zur Programmplanung mit dem Ziel zu konsultieren, ihre Anregungen einzubeziehen, und betont, dass die Beteiligung der Zivilgesellschaft zur Legitimierung des Entscheidungsprozesses beiträgt; stellt fest, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit an den Vorbereitungen der operationellen Programme für den Zeitraum 2007-2013 nicht so erfolgreich war, wie man sich das erhofft hatte; fordert deshalb die Kommission auf, bewährte Praktiken zu ermitteln und ihre Anwendung zu erleichtern, um die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Vorfeld des nächsten Programmplanungszeitraums zu verbessern;

13. fordert die für die Programme zuständigen Institutionen auf, die Partner darüber zu unterrichten, in welcher Form und auf welcher Ebene die von ihnen vorgebrachten Anregungen in den einzelnen Programmplanungsphasen der Strukturfonds berücksichtigt werden;
14. erinnert daran, dass Partnerschaften zu Wirksamkeit, Effizienz, Legitimität und Transparenz in allen Phasen der Programmplanung und -umsetzung der Strukturfonds beitragen und zur Stärkung des Engagements und der Eigenverantwortung im Hinblick auf die Ergebnisse der jeweiligen Programme führen können; fordert deshalb die Mitgliedstaaten und die Behörden, die für die Programme zuständig sind, zu einer stärkeren und frühzeitigen Einbeziehung der Partner in alle Phasen der Programmplanung und -umsetzung der Strukturfonds auf, um ihre Erfahrung und ihr Wissen besser nutzen zu können;
15. fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, durch die Schaffung öffentlich-privater Partnerschaften bei der Umsetzung der Strukturfonds für eine bessere Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor zu sorgen, denn der potentielle Nutzen öffentlich-privater Partnerschaften bleibt immer noch größtenteils unberücksichtigt;
16. stellt fest, dass die neuen Mitgliedstaaten den Grundsatz der Partnerschaft nicht vollständig angewandt haben und deshalb seine Einführung schrittweise durchgesetzt werden könnte;
17. fordert, dass in die nächsten Strukturfondsverordnungen spezifische Bestimmungen aufgenommen werden, um die Anwendung des Grundsatzes der Partnerschaft mit eindeutig verifizierbaren Kriterien verbindlich vorzuschreiben;

### ***Governance auf mehreren Ebenen***

18. legt den Mitgliedstaaten nahe, möglichst bald konkrete Maßnahmen des ersten Aktionsprogramms zur Umsetzung der Territorialen Agenda der Europäischen Union zu entwickeln, insbesondere im Rahmen des Aktionsbereichs 3.1, um die Governance auf mehreren Ebenen zu stärken;
19. empfiehlt, die Dimension der Governance im Rahmen des Aktionsbereichs 4.1 des ersten Aktionsprogramms zur Umsetzung der Territorialen Agenda der Europäischen Union aufzunehmen, wo das Europäisches Raumbewertungsnetzwerk (ESPON) aufgefordert wird, neue Indikatoren für den territorialen Zusammenhalt zu entwickeln;
20. vertritt die Ansicht, dass eine erfolgreiche Governance auf mehreren Ebenen auf einem „Bottom-up“-Ansatz beruhen muss; fordert die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf, nach Mitteln und Wegen zur Vertiefung ihrer Zusammenarbeit mit und ihrer Kontakte zu den nationalen Regierungen und der Kommission zu suchen, und empfiehlt, regelmäßige Treffen zwischen Beamten nationaler, regionaler und kommunaler Behörden durchzuführen;
21. ermuntert die Mitgliedstaaten, die Durchführung der Kohäsionspolitik zu dezentralisieren, um ein reibungsloses Funktionieren des Systems der Governance auf mehreren Ebenen



unter Beachtung des Grundsatzes der Partnerschaft und des Subsidiaritätsprinzips zu ermöglichen, und empfiehlt ihnen, die im Bereich der Dezentralisierung notwendigen legislativen und budgetären Maßnahmen zu ergreifen;

22. betont, dass die Verwaltungskapazitäten auf regionaler und lokaler Ebene und ihre Stabilität und Kontinuität eine Voraussetzung für die effiziente Ausschöpfung und einen möglichst wirkungsvollen Einsatz von Mitteln darstellen; fordert die Mitgliedstaaten auf, ausreichende Verwaltungsstrukturen und Humankapital hinsichtlich Einstellung, Entlohnung, Fortbildung, Ressourcen, Verfahren, Transparenz und Zugänglichkeit sicherzustellen;
23. fordert, dass die nationalen Rechnungshöfe eine stärkere Rolle in den Kontrollsystemen spielen, um die sachgerechte Verwendung der Mittel zu gewährleisten, damit diese Rechnungshöfe ihre Verantwortung wahrnehmen und aktiver in Erscheinung treten;
24. fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die Zuständigkeit für die Verwaltung der Strukturfonds auf der Grundlage vereinbarter Bedingungen und Kriterien auf regionale und lokale Gebietskörperschaften, die diesen Bedingungen und Kriterien entsprechen müssen, zu übertragen, um sie besser und im Rahmen formaler Koordinierungsstrukturen in die Erarbeitung und die Umsetzung der operationellen Programme einzubeziehen, oder ihnen zumindest Globalzuschüsse zu gewähren, indem sie die hierdurch geschaffenen Möglichkeiten umfassend nutzen, wodurch den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ermöglicht wird, sich in vollem Umfang in den Mechanismus der Governance auf mehreren Ebenen einzubringen;

#### ***Governance und territoriale Dimension***

25. fordert diejenigen Mitgliedstaaten, die ihr nationales Recht noch nicht so angepasst haben, dass eine Umsetzung des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) möglich ist, dazu auf, dies schnellstmöglich zu tun;
26. fordert die Kommission – bei der Prüfung der Frage, welche NUTS-Ebene besonders geeignet ist – dazu auf, das Gebiet zu ermitteln, in dem – auf der Grundlage gesammelter Erfahrungen – eine integrierte Politik zur Entwicklung der Lebensräume als Grundlage nachfolgender Vorhaben am besten umgesetzt werden könnte, insbesondere:
  - städtische Einzugsgebiete, d. h. Städte, Stadtrandgebiete und angrenzende ländliche Räume;
  - Gebiete, die für einen spezifischen thematischen Ansatz in Frage kommen, wie etwa Gebirgsmassive, große Waldgebiete, Nationalparks, Einzugsgebiete von Flüssen, Inselregionen und Gebiete mit Umweltschäden, um standortspezifische Konzepte zu entwickeln;

#### ***Governance und Institutionen der Union***

27. begrüßt die verstärkte Anerkennung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag von Lissabon; legt den europäischen Institutionen nahe, schon jetzt Überlegungen über die konkreten

Auswirkungen solcher Entwicklungen anzustellen;

28. stellt fest, dass es im Rat keine Dienststelle gibt, die spezifisch für die Kohäsionspolitik zuständig ist, um die strategische Begleitung dieser Politik zu gewährleisten, die den ersten Haushaltsposten der Union ausmacht, und fordert die Mitgliedstaaten auf, im Rat spezifische Tagungen der für die Kohäsionspolitik zuständigen Minister vorzusehen;
29. begrüßt die Tatsache, dass innerhalb der Kommission ressortübergreifende Arbeitsgruppen geschaffen wurden, wie etwa diejenige zu städtischen Themen und diejenige zum integrierten Ansatz; fordert die Kommission auf, diese sektorübergreifende Arbeitsweise auszubauen und das Parlament und den Ausschuss der Regionen regelmäßig über die Ergebnisse der Arbeiten dieser Arbeitsgruppen zu unterrichten;
30. sagt zu, zu prüfen, wie die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments so angepasst werden kann, dass eine sektorübergreifende Arbeit bei Themen möglich ist, von denen mehrere parlamentarische Ausschüsse betroffen sind (in einem zeitlich begrenzten Rahmen eingesetzte Gremien oder andere), insbesondere im Rahmen der Arbeiten der Arbeitsgruppe für die Reform des Parlaments;
31. empfiehlt dem Ausschuss der Regionen, verstärkt tätig zu werden und die Praxis der Governance sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht auszubauen;

#### ***Werkzeuge zur Förderung der erfolgreichen Governance und Partnerschaft***

32. fordert die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, die Entwicklung von Maßnahmen zur Schulung im Bereich Governance und Partnerschaft zusammen mit sämtlichen öffentlichen und privaten Bildungs- und Schulungseinrichtungen zu unterstützen, um den großen gemeinschaftlichen Herausforderungen gewachsen zu sein;
33. fordert die Mitgliedstaaten auf, das Instrument der Raumordnung sinnvoll einzusetzen, um zur Förderung einer ausgewogenen regionalen Entwicklung beizutragen;
34. fordert die Volksvertreter und die Beamten der nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungen sowie die Partner, die gemäß Artikel 11 der allgemeinen Verordnung über die Strukturfonds an der Durchführung der operationellen Programme der Kohäsionspolitik beteiligt sind, auf, die im Rahmen dieser Programme verfügbaren Finanzressourcen für technische Unterstützung zu nutzen, um sich in den mit diesen Programmen im Zusammenhang stehenden Formen der Governance zu schulen, insbesondere im Projektmanagement; fordert die Kommission ferner auf, die Mitgliedstaaten um eine detaillierte Bilanz darüber zu ersuchen, wie ihre konkreten Finanzierungsprogramme genutzt wurden;
35. meint, dass die europäischen Netzwerke für den Austausch bewährter Praktiken ihre Maßnahmen im Bereich der Governance und Partnerschaft ausweiten, sich stärker auf die politischen und strategischen Lehren aus vorangegangenen Programmzyklen konzentrieren und den öffentlichen Zugang zum Erfahrungsaustausch in allen EU-Sprachen sicherstellen sollten, was dazu beitragen würde sicherzustellen, dass die bewährten Praktiken auch tatsächlich umgesetzt werden;

36. begrüßt die Initiative des französischen Vorsitzes der Union, einen Prozess zur Ausarbeitung von Richtwerten für eine zukunftsfähige und solidarische Stadt einzuleiten, und fordert die Berücksichtigung der Dimension der Governance und der Partnerschaft bei diesen Richtwerten;
37. schlägt die Schaffung eines dem ERASMUS-Programm entsprechenden Programms für Volksvertreter der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vor;
38. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

## **BEGRÜNDUNG**

### **Governance ist zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung notwendig**

Für eine erfolgreiche regionale Entwicklung reicht es nicht aus, sich darauf das zu einigen, was getan werden muss, sondern es geht in erster Linie darum, Mechanismen einzurichten, mit denen festgelegt wird, wie vorgegangen werden soll, d.h. es geht um die Governance.

Die Politik auf regionaler und städtischer Ebene muss in eine integrierte Entwicklungsstrategie eingebettet sein. Es sind Mechanismen einzurichten, durch die vermieden werden kann, dass verschiedene Politiken einander zuwiderlaufen. Fortschritte bei der nachhaltigen räumlichen Entwicklung sind nur durch eine Verbesserung der Governance möglich.

Vor Ort werden die Konzipierung und die Umsetzung der regionalen Entwicklung oft durch die Gräben zwischen den öffentlichen Körperschaften (Staat, Regionen, Gemeinden und andere) behindert, die über ihre spezifischen Befugnisse, Haushalte und Zeitpläne verfügen. Die geografischen und administrativen Grenzen entsprechen nicht unbedingt den Gebieten, die eine homogene Intervention in den Bereichen Verkehr, Bildung, sozialer Wohnungsbau und andere brauchen. Die Strukturen müssen deshalb an die Bedürfnisse der Bürger in einer Welt angepasst werden, die immer mehr von Interdependenz und einer raschen Entwicklung gekennzeichnet ist.

### **Die Europäische Union als gestaltende Kraft der Governance**

Die Europäische Union hat für eine eindrucksvolle Entwicklung der Governance in den verschiedenen Mitgliedstaaten gesorgt. Die europäische Politik und insbesondere die Kohäsionspolitik haben einen Prozess der Transformation der Governance in Gang gesetzt: Von einem oft zentralisierten System, das durch („sowohl geografische als auch sektorielle“) Abgrenzung gekennzeichnet war, hat sich die Governance zu einem System auf mehreren Ebenen entwickelt, das immer integrierter wird.

Die Europäischen Institutionen müssen zwar den institutionellen Rahmen jedes Mitgliedstaats, die Verteilung der Zuständigkeiten und das Subsidiaritätsprinzip beachten, sie können aber einen Prozess in Gang setzen, durch den die Governance auf allen Stufen verbessert wird: gemeinschaftlich, national, regional und lokal.

Die gemeinschaftlichen Initiativen, wie URBAN I und II in den städtischen Wohngebieten und LEADER in den ländlichen Räumen, haben die Leistungsfähigkeit ihrer Methodik gezeigt. Diese Methodik ist unter anderem durch einen sektorenübergreifenden, territorialen und aufsteigenden integrierten Ansatz gekennzeichnet. Sie umfasst auch eine enge Partnerschaft mit den lokalen Gebietskörperschaften und der örtlichen Bevölkerung. Sie verfügt darüber hinaus über verschiedene innovative Werkzeuge, durch die ein ständiger Lernprozess und eine Vernetzung gefördert werden.

## **Verbesserung der Governance: vom Konzept zur konkreten Anwendung**

Das Konzept des integrierten Ansatz, d. h. die tiefer gehende Integrierung aller Politiken, die territoriale, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen haben, ist bei der europäischen Rechtssetzung mehr und mehr anzutreffen. Dieses Konzept hat seinen Ursprung in dem Bedürfnis, Trennwände zwischen den politischen und administrativen Strukturen abzubauen.

Heute geht man davon aus, dass es notwendig ist. Es findet sich in vielen Texten der Europäischen Institutionen und ganz besonders im Bereich der Kohäsionspolitik. Es ist zum Leitmotiv für eine wirksamere europäische Politik geworden.

Wenn der integrierte Ansatz als erforderlich für die Berücksichtigung der verschiedenen, mit einem Projekt in Zusammenhang stehenden Thematiken anerkannt ist, so ist die Governance der Mechanismus für seine Umsetzung.

Mit diesem Bericht wird das Ziel verfolgt, eine Reihe von Vorschlägen vorzulegen, die eine Verbesserung des Systems der Governance ermöglichen. Ein besonderer Schwerpunkt wird auf die Anwendung des Grundsatzes der Partnerschaft gelegt, einem Schlüsselement der Kohäsionspolitik im Bereich der Governance.

*Die neuen Methoden der Governance dürfen nicht als Ersatz für die (europäischen, nationalen, regionalen und lokalen) öffentlichen Institutionen dienen, die über Befugnisse und Mittel verfügen, sondern sie ermöglichen ihnen, ihre eigenen Politiken in Abstimmung mit allen Beteiligten (öffentlich und privat), die von demselben Aspekt betroffen sind, umzusetzen.*

### **Governance und Gemeinschaftsfonds**

Die Architektur der Strukturfonds mit ihren verschiedenen Zielsetzungen, Kriterien für die Förderfähigkeit und beteiligten Akteuren ist weiterhin sehr komplex, wenn auch alle Strukturfonds, ja sogar auch andere gemeinschaftliche Fonds, das gleiche Ziel verfolgen, nämlich die nachhaltige Entwicklung in den Regionen und Städten der Europäischen Union voranzubringen.

Durch die Struktur der Fonds und die Methoden der Governance muss dafür gesorgt werden, dass sich alle Finanzinstrumente gegenseitig ergänzen und eine optimale Koordinierung ermöglichen. Diese optimale Koordinierung ist nur möglich, wenn die Strukturen einfach und transparent sind. Die Architektur der verschiedenen Fonds muss deshalb kohärent und komplementär sein.

### **Governance und Partnerschaft**

Ein spezifisches Schlüsselprinzip der Governance der Strukturfonds ist der Grundsatz der Partnerschaft. Der Grundsatz der Partnerschaft hat dazu geführt, dass die Governance der Kohäsionspolitik transparenter, offener und integrativer geworden ist. aber seine Anwendung ist noch bei weitem unbefriedigend.

Die von der Fachabteilung des Europäischen Parlaments angeforderte Studie über „Governance und Partnerschaft in der Regionalpolitik“ hat die Unterschiede und die Probleme bei der Anwendung des Grundsatzes der Partnerschaft aufgezeigt. Es gibt nämlich kein

einheitliches Partnerschaftsmodell, sondern 27 unterschiedliche Anwendungsmöglichkeiten, wobei die besonderen institutionellen Merkmale jedes Mitgliedstaats berücksichtigt werden.

Eine erfolgreiche Partnerschaft erfordert gewisse Investitionen zu Beginn des Prozesses, stellt dann jedoch einen Gewinn dar, was Zeit, Geld und Effizienz betrifft.

Unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und des institutionellen Rahmens jedes Mitgliedstaates muss die Kommission die Anwendung des Grundsatzes der Partnerschaft in den verschiedenen Mitgliedstaaten und ihren Regionen analysieren. Auf der Grundlage dieser Analyse sollte die Kommission einen Leitfaden erarbeiten, um insbesondere bewährte Praktiken zu fördern und zu verbreiten.

Darüber hinaus ist es wohl notwendig, über Schulungsmaßnahmen die Fähigkeiten der Partner auszubauen, um ihnen zu ermöglichen, in vollem Umfang teilzunehmen.

Die Einbeziehung der Bürger ist ein wichtiges Element des Grundsatzes der Partnerschaft. Im Rahmen der Vorbereitung des derzeitigen Programmplanungszeitraums war die Beteiligung der Bürger am Prozess in den meisten Regionen unzureichend. Neue Methoden müssen hierfür entwickelt werden.

### **Governance auf mehreren Ebenen**

Die Governance auf mehreren Ebenen bedeutet, dass jede politische Ebene – gemeinschaftlich, national, regional oder lokal – über Zuständigkeiten und Kapazitäten verfügt, um zur Durchführung der Kohäsionspolitik beizutragen. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips erfordert ein gewisses Maß an Dezentralisierung der Kohäsionspolitik.

Alle an der Durchführung der Kohäsionspolitik Beteiligten Akteure müssen im Kontext unterschiedlicher administrativer und institutioneller Strukturen eng zusammenarbeiten. Erfolg oder Misserfolg der Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure hängt kaum vom institutionellen System ab. Dasselbe System kann zu guten oder zu schlechten Ergebnissen bei der Durchführung von Vorhaben führen. Es ist wichtig, verstärkt Forschungsarbeiten über die Faktoren, die zu Misserfolg bzw. Erfolg führen, durchzuführen, und zwar unabhängig von der institutionellen Struktur eines Mitgliedstaats. Hierfür müssen in das Aktionsprogramm zur Umsetzung der Territorialen Agenda und in das neue Programm ORATE Elemente der Governance aufgenommen werden.

### **Governance und territoriale Dimension**

Die territoriale Dimension wird immer mehr ins Zentrum der Überlegungen zur Kohäsionspolitik gestellt. Durch den Vertrag von Lissabon wird der territoriale Zusammenhalt zu einem Ziel der Europäischen Union auf gleicher Ebene mit dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt erklärt.

Die Kommission wird in diesem Herbst ein Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt veröffentlichen, und im Hinblick darauf muss der Frage der Governance besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Die Einbeziehung der territorialen Dimension in die Kohäsionspolitik führt auch zu Überlegungen über die geeignete territoriale Ebene des Tätigwerdens. Neue, sich entwickelnde Konzepte, wie das des städtischen Einzugsgebiets, sollten analysiert werden.

Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit ist ein ausgezeichnetes Werkzeug zur Umsetzung einer grenzübergreifenden und transnationalen wirksamen Governance. Bislang allerdings wird dieses Instrument nicht in ausreichendem Maß genutzt und eingesetzt, was auf eine mangelnde Anpassung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und auch auf einen Mangel an echtem politischem Willen zurückzuführen ist.

### **Governance und Institutionen der Europäischen Union**

Die gemeinschaftlichen Institutionen müssen selbst ihre derzeitige Organisation im Hinblick auf eine größere Effizienz anpassen, indem sie die Grundsätze des integrierten Ansatzes anwenden.

Die derzeitige Trennung innerhalb des Europäischen Parlaments in spezifische parlamentarische Ausschüsse und innerhalb der Kommission in Generaldirektionen lässt bei vielen Themenbereichen, die sektorenübergreifend sind, ein zweckmäßiges Tätigwerden nicht zu.

So betreffen beispielsweise Fragen des öffentlichen Verkehrs die Verschmutzung, den Abbau sozialer Trennwände in den Gebieten, die Stadtentwicklung usw., was in den Zuständigkeitsbereich verschiedener parlamentarischer Ausschüsse und mehrerer Generaldirektionen fällt.

Außerdem bedingt die Höhe der den Strukturfonds zugewiesenen Haushaltsmittel (36 % des Haushalts der EU) eine besondere Begleitung auf der Ebene des Rates.

### **Werkzeuge zur Förderung der erfolgreichen Governance**

Damit Governance funktionieren kann, muss man auf das Instrument des Projektmanagements zurückgreifen. Das Projektmanagement beruht auf einfachen Regeln. Dieses Instrument wird derzeit hauptsächlich durch Unternehmen eingesetzt. Es erlaubt es einem Unternehmen nicht nur, ein neues Produkt in einer immer komplexeren Umwelt zu schaffen, sondern dient ebenfalls dazu, aus Strukturfondsmitteln finanzierte Vorhaben zum Erfolg zu führen. Es ist ein Instrument, mit dem die Interaktion zwischen den einzelnen Beteiligten organisiert werden und der integrierte Ansatz somit konkret umgesetzt werden kann.

Die neuen Methoden der Governance, wie das Projektmanagement, müssen darüber hinaus gefördert und verbreitet werden. Ein stetiger Lernprozess muss somit bei zahlreichen beteiligten Akteuren in Gang gesetzt werden, insbesondere den Volksvertretern und den Beamten der nationalen, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften.

Außerdem ist die Schaffung eines ERASMUS für Volksvertreter auf lokaler Ebene ein neuer Weg, der als Beitrag zum Austausch bewährter Praktiken im Bereich der Governance in Erwägung gezogen werden kann.

Schließlich sollten die europäischen thematischen Netzwerke für den Austausch bewährter Praktiken ihre Maßnahmen im Bereich der Governance ausweiten und so dazu beitragen, sie in erhöhtem Maß operationell zu gestalten.

### **Fazit**

Die Governance und insbesondere der Grundsatz der Partnerschaft sind heute als ein ausschlaggebender Faktor anerkannt, der über die Wirksamkeit des Einsatzes der Strukturfonds entscheidet. Zahlreiche Konzepte wurden zu diesem Thema entwickelt, sie waren aber oft kaum durchführbar und kamen nicht zu einer konkreten Anwendung.

Die Europäische Union hat bereits gezeigt, dass sie eine ausgezeichnete Kraft zur Transformation der Governance ist. Durch die praktische Umsetzung dieser Vorschläge kann sie ihre umformenden Fähigkeiten unter Achtung des Subsidiaritätsprinzips nutzen und so die nachhaltige räumliche Entwicklung voranbringen.





15.7.2008

## **STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR HAUSHALTSKONTROLLE**

für den Ausschuss für regionale Entwicklung

zu „Staatliches Handeln und Partnerschaft auf nationaler und regionaler Ebene sowie auf Projektbasis im Bereich der Regionalpolitik“  
(2008/2064(INI))

Verfasser: Jorgo Chatzimarkakis

### **VORSCHLÄGE**

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle ersucht den federführenden Ausschuss für regionale Entwicklung, folgende Vorschläge in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

1. betont, dass strukturpolitische Maßnahmen im Programmplanungszeitraum 2000-2006 im EU-Haushalt den zweitgrößten Haushaltsbereich ausmachten und die Strukturpolitik auch im Zeitraum 2007-2013 zu den wichtigsten Politikbereichen gehören wird;
2. erinnert daran, dass der Europäische Rechnungshof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 festgestellt hat, dass mindestens 12 % des erstatteten Gesamtbetrags für strukturpolitische Projekte hätten nicht erstattet werden dürfen, dass 44 % der Erstattungen in der Stichprobe mit Fehlern behaftet waren und dass ein erheblicher Anteil der Projekte mit Fehlern im Zusammenhang mit der Einhaltung von Rechtsvorschriften behaftet war;
3. betont, dass der Europäische Rechnungshof im selben Bericht die Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten als im Allgemeinen unwirksam oder nur bedingt wirksam bezeichnet;
4. begrüßt deshalb das Bemühen, die Ziele der Struktur- und Kohäsionsfonds im laufenden Programmplanungszeitraum 2007-2013 im Rahmen des Grundsatzes des staatlichen Handelns und der Partnerschaft zu erreichen<sup>1</sup>;
5. fordert, dass die nationalen Rechnungshöfe sowohl eine stärkere Rolle in den Kontrollsystemen spielen, um die sachgerechte Verwendung der Mittel zu gewährleisten,

---

<sup>1</sup> Gemäß der Definition in Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25.

als auch ihre Verantwortung wahrnehmen und aktiver in Erscheinung treten;

6. fordert, dass die Projektträger und die Verwaltungsbehörden und Zahlstellen wie auch die Kontrollbehörden durch die Mitgliedstaaten geschult und beraten werden um sicherzustellen, dass alle Akteure die Vorschriften in den Gemeinschaftsverordnungen kennen und korrekt anwenden;
7. begrüßt die jährlichen Zusammenfassungen der Mitgliedstaaten als ersten Schritt auf dem Weg zu Nationalen Verwaltungserklärungen; fordert die Kommission jedoch dringend auf, die Annahme dieser Anforderungen, Leitlinien und Beratungshinweise für die Strukturpolitik wie für die Gemeinsame Agrarpolitik vorzuschlagen;
8. bedauert, dass erneut die Umsetzungsvorschriften für die Projekte sehr spät verabschiedet wurden, und fordert, dass die zuständigen Verwaltungsbehörden sowie Zahl- und Kontrollstellen Regeln im Sinne der Verwaltungsvereinfachung vorsehen und umsetzen (z. B. durch den vermehrten Rückgriff auf Pauschalen).

## ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS

<b>Datum der Annahme</b>	15.7.2008
<b>Ergebnis der Schlussabstimmung</b>	+: 16 -: 0 0: 0
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder</b>	Jean-Pierre Audy, Herbert Bösch, Jorgo Chatzimarkakis, Esther De Lange, Petr Duchoň, James Elles, Szabolcs Fazakas, Christofer Fjellner, Ingeborg Gräßle, Ashley Mote, Bart Staes
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende(r) Stellvertreter(-in/-innen)</b>	Edit Herczog, Pierre Pribetich, Paul Rübig, Margarita Starkevičiūtė, Petya Stavreva

## ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS

<b>Datum der Annahme</b>	9.9.2008
<b>Ergebnis der Schlussabstimmung</b>	+:           51 -:            0 0:            0
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder</b>	Emmanouil Angelakas, Stavros Arnaoutakis, Elspeth Attwooll, Jean Marie Beaupuy, Rolf Berend, Victor Boștinaru, Wolfgang Bulfon, Giorgio Carollo, Antonio De Blasio, Petru Filip, Gerardo Galeote, Iratxe García Pérez, Eugenijus Gentvilas, Ambroise Guellec, Gábor Harangozó, Marian Harkin, Jim Higgins, Filiz Hakaeva Hyusmenova, Mieczysław Edmund Janowski, Rumiana Jeleva, Gisela Kallenbach, Tunne Kelam, Evgeni Kirilov, Miloš Koterec, Constanze Angela Krehl, Florencio Luque Aguilar, Sérgio Marques, Yiannakis Matsis, Miroslav Mikolášik, James Nicholson, Jan Olbrycht, Maria Grazia Pagano, Maria Petre, Markus Pieper, Pierre Pribetich, Giovanni Robusti, Wojciech Roszkowski, Elisabeth Schroedter, Grażyna Staniszewska, Catherine Stihler, Margie Sudre, Andrzej Jan Szejna, Kyriacos Triantaphyllides, Lambert van Nistelrooij, Oldřich Vlasák
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)</b>	Den Dover, Emanuel Jardim Fernandes, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Eleonora Lo Curto, Zita Pleštinská, Iuliu Winkler