

Das Partnerschaftsprinzip in der EU-Kohäsionspolitik 2014 bis 2020:

Lokale und regionale Akteure stärken

Die Partnerschaft mit lokalen Akteuren bei der Planung, Durchführung und der Evaluierung von Programmen auf nationaler und regionaler Ebene ist ein Kernelement der kommenden Strukturfondsperiode 2014 bis 2020. In den Vorschlägen der Kommission wird dieser Partnerschaftsprozess deutlich gestärkt. Die neuen Bestimmungen verlangen von allen Mitgliedstaaten eine Partnerschaftsvereinbarung, in dem wichtige Akteure wie regionale und lokale Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Vertreter der Zivilgesellschaft einbezogen sind.

Ein Beitrag von
Dr. Walter Deffaa
und Barbara Crome

Der Gedanke der Partnerschaft ist nicht neu. Bereits bei der Schaffung des Europäischen Sozialfonds 1960 war Partnerschaft ein zentraler Aspekt, der 1988 zum gemeinsamen Grundprinzip für die Strukturfonds wurde. Eine weitere Stärkung der Partner ist für die kommende Periode von 2014 bis 2020 vorgesehen.

Durch das Partnerschaftsprinzip werden die Sachkenntnisse der verschiedenen Partner in ihren jeweiligen Tätigkeitsbereichen wirksam genutzt. Partnerschaft ist auch ein wesentlicher Bestandteil einer Mehrebenen-Governance, mit der sichergestellt wird, dass die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit beachtet werden. Das Mehrebenen-Konzept fördert die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips sowohl in vertikaler Richtung zwischen regionalen und lokalen Behörden, den nationalen Regierungen und der Europäischen Union als auch in horizontaler Richtung zwischen diesen verschiedenen Ebenen, Wirtschafts- und Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft.

Umsetzung des Partnerschaftsprinzips

In Artikel 5 des **Vorschlags der Europäischen Kommission** für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds



wird von den EU-Mitgliedstaaten gefordert, für die Partnerschaftsvereinbarung und für jedes Operationelle Programm eine Partnerschaft mit den zuständigen regionalen und lokalen Behörden zu organisieren. Diese Partnerschaft soll ebenfalls Wirtschafts- und Sozialpartner und Stellen der Zivilgesellschaft einbeziehen. Konkret bedeutet dies, dass die Partner in die Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarungen und Fortschrittsberichte sowie in die Vorbereitung, die Umsetzung, das Monitoring und die Evaluierung der Operationellen Programme einzubinden sind.

Die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips erfolgte in der Vergangenheit in den Mitgliedstaaten und den Regionen sehr unterschiedlich. Daher hat die Europäische Kommission im April 2012 auf der Grund-

In der kommenden Strukturfondsperiode will die Europäische Kommission das Partnerschaftsprinzip weiter stärken

Zu den Autoren:

Dr. Walter Deffaa ist Generaldirektor der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission.

Barbara Crome ist dort nationale Expertin im Kompetenz-Zentrum Integratives Wachstum, städtische und territoriale Entwicklung.

lage der Vorschläge für die Verordnungen ein **Arbeitsdokument** erstellt, das den Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung der Partnerschaftvereinbarung und auch der Operationellen Programme hilft. Unter dem Titel „Das Partnerschaftsprinzip bei der Umsetzung der Fonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt – Elemente eines Verhaltenskodex für die Partnerschaft“ wurden darin die wichtigsten Anforderungen für einen Europäischen Verhaltenskodex für eine Partnerschaft aufgeführt. Dabei geht es um Mindestanforderungen, die den Mitgliedstaaten genügend Spielraum für die Ausgestaltung der Einbindung der verschiedenen Partner zusichern. Aufgeführt sind ebenfalls Beispiele bewährter Verfahren zur Umsetzung des Partnerschaftsprinzips aus den Mitgliedstaaten.

Auswahl der Partner

Zunächst geht es um die Frage, welche Partner ausgewählt werden. Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für alle Fonds sieht vor, dass die Mitgliedstaaten eine Partnerschaft organisieren mit a) zuständigen regionalen, lokalen, städtischen und anderen Behörden, b) Wirtschafts- und Sozialpartnern und c) Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten.

Zu den Wirtschafts- und Sozialpartnern zählen insbesondere Industrie- und Branchenverbände, Unternehmensverbände, Handelskammern und Gewerkschaften. Eine gleichberechtigte Vertretung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sollte gewährleistet sein. Für die kommende Förderperiode ausdrücklich genannt werden als dritte Gruppe Vertreter der Zivilgesellschaft. Dazu gehören unter anderem Partner des Umweltbereichs, Nichtregierungsorganisationen und Stellen für die Förderung von sozialer Integration, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung. Für den Europäischen Sozialfonds sind vor allem auch Ausbildungs- und Schulungsinstitute, Sozial- und Gesundheitsdienste oder auch Organisationen, die mit benachteiligten Gruppen wie Behinderten, Migranten oder auch Roma arbeiten, von Bedeutung.

Die Partnerschaft soll der institutionellen Struktur des jeweiligen Mitgliedstaates entsprechend organisiert werden. In dezentral organisierten Mitgliedstaaten haben die Regionen eine Schlüsselfunktion bei der Ausgestaltung der Partnerschaft. Die Mitgliedstaaten sollen dabei nach Möglichkeit auf die wichtigsten bereits bestehenden nationalen, regionalen und lokalen Partnerschaftsstruk-

turen zurückgreifen, um Doppelstrukturen zu vermeiden und Zeit zu sparen. Es sollte eine offene und transparente Auswahl der Partner gewährleistet sein. Wichtig ist, alle relevanten Bereiche des öffentlichen Sektors neben der Wirtschaft einzubeziehen wie etwa auch ehrenamtliche Organisationen. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Behörden verschiedener Ebenen soll zudem auch einen integrierten Ansatz gewährleisten und ein Instrument für bessere Ergebnisse bei der Umsetzung der Fonds sein.

Einbeziehung in Programmplanung

An zweiter Stelle steht die Frage, wie die Partner in die Vorbereitung der Programmplanungsdokumente einbezogen werden. Alle Stakeholder sollten zu einem frühen Zeitpunkt an der Vorbereitung der Partnerschaftvereinbarung auf nationaler Ebene



Von der EU-Kohäsionspolitik profitieren viele Regionen in der Europäischen Union

und der Programme auf regionaler Ebene beteiligt werden, da dies entscheidend für eine spätere erfolgreiche Umsetzung der Fonds ist. In der Vergangenheit erfolgte eine Teilhabe auf lokaler Ebene häufig nicht in ausreichendem Maße. Der Verordnungsentwurf mit den gemeinsamen Bestimmungen für alle Fonds sieht daher in Artikel 14 eine Beschreibung der Partnerschaft in der Partnerschaftvereinbarung vor. Themenbereiche sind unter anderem die Analyse der regionalen Bedarfe, die Auswahl thematischer Ziele und Regelungen zur Sicherstellung eines integrierten Ansatzes. Bei der Aufstellung der Operationellen Programme sollten Partner ebenfalls bei der Analyse der Bedarfe und der Festlegung von Zielen beteiligt werden, darüber hinaus aber auch zum Beispiel bei der Aufteilung von Fördermitteln, bei der Definition von programmspezifischen Indikatoren oder bei der Besetzung des Begleitausschusses. Entsprechende Regelungen sind ebenfalls in der allgemeinen Verordnung enthalten.

Einbeziehung in die Umsetzungsphase

Die Einbeziehung der Partner erfolgt vor allem durch eine Beteiligung an den Begleitausschüssen, die eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Programme haben. Die Verordnung mit den gemeinsamen Bestimmungen sieht vor, dass die Mitglieder der Begleitausschüsse von den Mitgliedstaaten in Absprache mit der Verwaltungsbehörde bestimmt werden. Die Begleitausschüsse sollen sich aus Vertretern der Verwaltungsbehörde und der zwischengeschalteten Stellen und aus Vertretern der Partner zusammensetzen.

Die Mitgliedstaaten stellen klare und transparente Regelungen für eine Mitgliedschaft sicher. Bei der Auswahl der Mitglieder muss unter anderem sichergestellt werden, dass die Partner in die Vorbereitung des Programms einbezogen waren. Weiterhin müssen klare Vereinbarungen hinsichtlich der internen Verfahren getroffen werden. Dazu gehören etwa Stimmrechte oder auch die Einrichtung weiterer Arbeitsgruppen. Die Begleitausschüsse überwachen die Umsetzung der Programme und ihre Fortschritte bei der Erreichung der Ziele. Auch bei einer Programmänderung geben sie eine Stellungnahme ab. Sie können Empfehlungen hinsichtlich der Umsetzung der Programme und ihrer Evaluierung

an die Verwaltungsbehörden richten und die daraufhin getroffenen Maßnahmen überwachen.

Die relevanten Partner sollten ebenfalls bei öffentlichen Ausschreibungsverfahren sowie bei der Erstellung der Fortschrittsberichte einbezogen werden. Eine Einbindung der Partner ist auch in die Vorbereitung, Umsetzung und Nachverfolgung der Evaluierungen wichtig. Grundsätzlich sollten sich die Partner aktiv an der Arbeit der Begleitausschüsse beteiligen. Die Europäische Kommission wird gute Beispiele (good practice) identifizieren und verbreiten.

Partnerschaftsprinzip in der Stadtentwicklung

Insbesondere im Bereich der Stadtentwicklung, vor allem bei der Umsetzung integrierter nachhaltiger Stadtentwicklungskonzepte, ist das Partnerschaftsprinzip eine wesentliche Voraussetzung. Um diesen Bereich zu stärken, hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, dass mindestens fünf Prozent der Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in jedem Mitgliedstaat für integrierte Projekte der nachhaltigen Stadtentwicklung unter Beteiligung der Städte aufgewendet werden sollen. Eine Umsetzung kann im Rahmen von so genannten integrierten territorialen Inve-

Einsatz von EFRE-Mitteln für Stadtentwicklungsprojekte

50 Projekte im Blick



Die Europäische Kommission hat eine Studie darüber veröffentlicht, wie Stadtverwaltungen Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) nutzen, um ihre Städte zu einem besseren Ort zum Leben und zum Arbeiten zu machen. „Urban development in the EU“ (Stadtentwicklung in der EU) präsentiert 50 Projekte aus acht Themenbereichen, die mit EFRE-Mitteln zwischen 2007 und 2013 finanziert wurden.

Ziel dieser Studie war die Erstellung einer umfassenden Datenbank mit verschiedenen Fallbeispielen, um eine möglichst breitgefächerte Sammlung an Maßnahmen für die Förderung der Stadtentwicklung zur Verfügung zu stellen. Die Beispiele zeigen interessante Ideen, Problemlösungsstrategien und Methoden

der Zusammenarbeit. Die Datenbank soll Städten, Verwaltungsbehörden und anderen Institutionen, die an Stadtentwicklung interessiert sind, als Informationsquelle dienen. Von deutscher Seite sind Projekte aus den Städten Berlin, Bremen, Duisburg und Leipzig enthalten.

Die Datenbank sowie die Studie „Urban development in the EU: 50 projects supported by the European Regional Development Fund during the 2007-2013 period“ (in englischer Sprache) sind auf der [Internetseite](#) der Europäischen Kommission zu finden (siehe auch unten).

Gute Beispiele aus dem Bereich Stadtentwicklung werden auch bei den diesjährigen Open Days, der Europäischen Woche der Regionen und Städte, vom 7. bis 10. Oktober 2013 in Brüssel vorgestellt.

Datenbank und Studie „Urban Development in the EU“ (in Englisch):

http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/urban/goodpracticemap_en.cfm

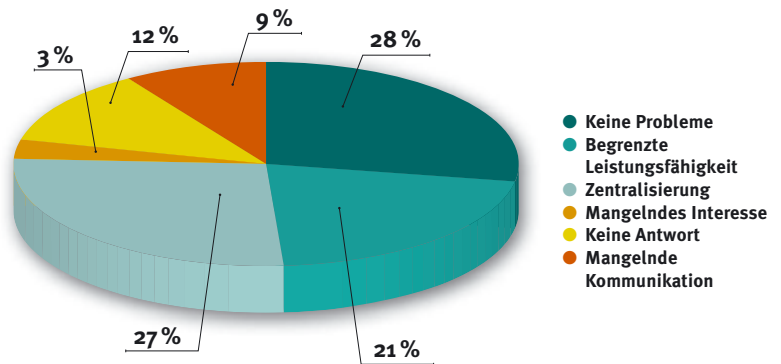
stitutionen (ITI) erfolgen. Dies ist ein stärker regionsbezogener Ansatz, der es im Besonderen erlaubt, funktionale Räume in einer Gesamtheit zu betrachten und die lokale Ebene einzubeziehen.

Maßnahmen sollten auf der Grundlage einer integrierten Stadtentwicklungsstrategie umgesetzt werden, zum Beispiel für eine bessere Flächennutzungsplanung oder für die Bereitstellung von Dienstleistungen. Ziel ist vor allem, die Städte als Akteure bei der Umsetzung dieser Strategien zu stärken. Ausgeweitet werden für die kommende Förderperiode auch Möglichkeiten, die lokale Bevölkerung als wichtigen Partner einzubeziehen. Die Europäische Kommission fordert von den Mitgliedstaaten, dass die Städte nicht nur passiv, sondern aktiv an der Umsetzung der Stadtentwicklungsmaßnahmen beteiligt und Aufgaben an lokale Akteure delegiert werden.

Erfahrungen aus der aktuellen Periode

Die **Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung** der Europäischen Kommission hat für die aktuelle Förderperiode eine Umfrage zu den Hindernissen beim Programmplanungsprozess im Zusammenhang mit der Einbeziehung von Partnern durchgeführt. Eine Zentralisierung des Entscheidungsprozesses wurde beispielsweise in Portugal, Ungarn, Malta, Irland, der Slowakei, den Niederlanden, Deutschland, Frankreich und Spanien als eines der Haupthindernisse für das einwandfreie Funktionieren der Partnerschaft genannt. In Rumänien, Ungarn, Estland und Lettland, aber auch in „erfahrenen“ Ländern wie Deutschland, Frankreich oder Italien wiesen die Behörden darauf hin, dass mangelnde Leistungsfähigkeit und fehlende Mittel von Organisationen der Zivilgesellschaft ihrem Engagement in der nationalen und regionalen Wirtschaftspolitik im Wege stehen und eine aktive Beteiligung verhindern. Einige Mitgliedstaaten haben daher in ihren Programmen spezielle Haushaltsmittel für eine technische Unterstützung aufgenommen, die für die Einbeziehung der Partner bestimmt sind. Möglich ist beispielsweise auch, Mittel der Technischen Hilfe für eine Stärkung der Leistungsfähigkeit der Partner einzusetzen – etwa für die Durchführung von Workshops. Wichtig ist es, bewährte Verfahren zur Auswahl und Einbeziehung von Partnern aufzuzeigen und bekannt zu machen.

Probleme bei Partnerschaften



Ausblick

Zurzeit werden die Details für die künftige Strukturfondsperiode 2014 bis 2020 noch verhandelt, eine Annahme der Verordnungstexte mit den genauen Regelungen auch zum Partnerschaftsprinzip wird voraussichtlich im Herbst 2013 erfolgen. Eine politische Einigung zwischen Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und den EU-Mitgliedstaaten gab es darüber, dass der Europäische Verhaltenskodex als so genannter delegierter Rechtsakt durch die Europäische Kommission angenommen wird. Dies ist eine Neuerung im Vergleich zur aktuellen Periode. Für die Erstellung der Partnerschaftsvereinbarungen sowie der Operationellen Programme liegen bereits Leitlinien vor, die die genauen Erfordernisse zur Einbeziehung der Partner beschreiben. Akteure auf lokaler Ebene sollten sich daher jetzt aktiv an der Aufstellung der Programme beteiligen. ■

Haupt Hindernisse für das einwandfreie Funktionieren der Partnerschaft liegen in der begrenzten Leistungsfähigkeit und der Zentralisierung

Infos

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds vom 14. März 2012:

☞ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_de.pdf

Arbeitsdokument „Das Partnerschaftsprinzip bei der Umsetzung der Fonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt – Elemente eines europäischen Verhaltenskodex für die Partnerschaft“ vom 24. April 2012:

☞ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_de.pdf

Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission:

☞ http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_de.htm