



WEISSBUCH DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN ZUR MULTI-LEVEL-GOVERNANCE

Der Ausschuss der Regionen leitet eine allgemeine Konsultation ein, um den Standpunkt der Behörden, Verbände und der beteiligten Parteien zu erfassen, und fordert diese auf, ihm ihre Stellungnahme hinsichtlich der Frage zu unterbreiten, wie die Multi-Level-Governance in Europa am besten umzusetzen ist. Die Stellungnahmen können bis zum 30. November 2009 per Post an folgende Anschrift:

Ausschuss der Regionen der Europäischen Union
Planungsstab
Büro VMA 0635
Rue Belliard 101
B - 1040 Brüssel

oder elektronisch an folgende Adresse gesandt werden: governance@cor.europa.eu.

**80. Plenartagung****17./18. Juni 2009****INITIATIVSTELLUNGNAHME****des Ausschusses der Regionen**

**"WEISSBUCH DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN
ZUR MULTI-LEVEL-GOVERNANCE"**

Das Weißbuch entspringt dem Wunsch, Europa im Rahmen einer Partnerschaft aufzubauen, und legt zwei strategische Hauptziele fest: die Förderung der Beteiligung am europäischen Integrationsprozess und die Stärkung der Wirksamkeit des gemeinschaftlichen Handelns. Das abnehmende Interesse der Bürger an den Wahlen zum Europäischen Parlament, obwohl die Zugehörigkeit zur Europäischen Union angesichts der Herausforderungen durch die Globalisierung von einer Mehrheit als Vorteil aufgefasst wird, macht eine Neuausrichtung des politischen Handelns nach den Grundsätzen und den Mechanismen der Multi-Level-Governance erforderlich.

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

- **versteht unter Multi-Level-Governance das koordinierte, auf Partnerschaft beruhende Vorgehen der Union, der Mitgliedstaaten und der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Ausarbeitung und Umsetzung der Politiken der Europäischen Union.** Hieraus ergibt sich, dass die Verantwortung von den betroffenen Verwaltungsebenen geteilt wird. Grundlagen dieser Politikgestaltung sind alle Quellen der demokratischen Legitimität und die Repräsentativität aller beteiligten Akteure;
- empfiehlt, dass jede größere strategische Reform in der EU mit einem zwischen der Europäischen Union und dem Ausschuss der Regionen abgestimmten **territorialen Aktionsplan** einhergehen muss, in dem politische Mechanismen vorgesehen sind, mit denen die Eigenverantwortung für die betreffenden Maßnahmen und für ihre Umsetzung und Bewertung gefördert werden, und der einen Plan für die dezentrale Kommunikation umfasst;
- empfiehlt zudem die Bereitstellung **geeigneter Instrumente zur Unterstützung der partizipativen Demokratie**, insbesondere im Rahmen der Lissabon-Strategie, der sozialpolitischen Agenda und der Strategie von Göteborg, sowie die **Entwicklung von Mechanismen wie der "Lokalen Agenda 21"**, bei denen es sich um partizipative und integrierte Mechanismen handelt, die auf die Erstellung langfristiger Strategiepläne ausgerichtet sind;
- empfiehlt **die Praxis der Partnerschaft** sowohl in vertikaler Richtung - zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der einzelstaatlichen Regierung und der Europäischen Union - als auch in horizontaler Richtung - zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und der Zivilgesellschaft - **zu stärken**, insbesondere im Rahmen des sozialen Dialogs;
- ersucht **die Kommission und die Mitgliedstaaten, die offene Koordinierungsmethode** durch die Entwicklung - in Zusammenarbeit mit den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften - **von Indikatoren für partizipative Governance und von territorialen Indikatoren integrativer zu vereinfachen**;
- empfiehlt, die **territoriale Folgenabschätzung systematischer zu gestalten**, indem die betroffenen Akteure im Vorfeld der Entscheidungsfindung einbezogen werden. Hierdurch sollen die wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Auswirkungen der legislativen und nichtlegislativen Vorschläge der Gemeinschaft in den Gebietskörperschaften erwogen werden;
- verpflichtet sich, Vorschläge zu unterbreiten, um in bestimmten Interventionsbereichen der Europäischen Union, wie zum Beispiel im Bereich der Strategie für Wachstum und Beschäftigung, der Sozialagenda, Integrationspolitik, Innovationsförderung, Kohäsionspolitik und nachhaltigen Entwicklung oder des Katastrophenschutzes **die Erprobung auf lokaler und regionaler Ebene** zu unterstützen;
- empfiehlt die **Einführung europäischer Territorialpakte**, durch die die verschiedenen zuständigen Verwaltungsebenen auf freiwilliger Basis beteiligt werden können, um die Umsetzung der großen politischen Ziele und Prioritäten der Europäischen Union in Partnerschaft mit den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften entsprechend anzupassen, und fordert **die an einer Teilnahme interessierten regionalen und lokalen Gebietskörperschaften** auf, dem Ausschuss der Regionen im Rahmen der Konsultation über die Umsetzung des Weißbuchs **ihr Interesse zu bekunden**.

Berichterstatter

Luc Van den Brande (BE/EVP), Mitglied des Flämischen Parlaments, Präsident des Ausschusses der Regionen

Michel Delebarre (FR/SPE), Bürgermeister von Dünkirchen, Erster Vizepräsident des Ausschusses der Regionen

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	3
2. Partnerschaft für den Aufbau Europas	5
3. Die Beteiligung am europäischen Integrationsprozess fördern	10
4. Die Wirksamkeit der Gemeinschaftsmaßnahmen stärken	20
5. Umsetzung und Follow-up des Weißbuchs	38

"Viele Ziele können wir nicht einzeln, sondern nur gemeinsam erreichen. Die Europäische Union, die Mitgliedstaaten und ihre Regionen und Kommunen teilen sich die Aufgaben."¹

1. Einleitung

Governance ist einer der wichtigsten Schlüssel zum Erfolg des europäischen Integrationsprozesses. Gewährleistet das Governance-Modell Europas, dass die verschiedenen Befugnisebenen bei der Umsetzung der Gemeinschaftsagenda und der Bewältigung der globalen Herausforderungen zusammenarbeiten, wird Europa stark sein, werden seine Institutionen auf einer legitimen Grundlage beruhen, wird seine Politik erfolgreich sein und werden sich die Bürger einbezogen und angesprochen fühlen.

Dem haben die Staats- und Regierungschefs am 27. März 2007 in der Berliner Erklärung Rechnung getragen. Sie haben die Tragweite der Multi-Level-Governance anerkannt und somit der Vision und der Konzeption von Europa beigepflichtet, die der Ausschuss der Regionen einige Tage zuvor in seiner Erklärung von Rom dargelegt hatte².

Derzeit verfügen in der Europäischen Union etwa 95 000 Gebietskörperschaften über umfassende Befugnisse in Schlüsselbereichen wie Bildung, Umweltschutz, wirtschaftliche Entwicklung, Raumordnung, Verkehr, öffentliche Dienstleistungen und Sozialpolitik und tragen zur Ausübung der Demokratie und der Unionsbürgerschaft bei³.

Sowohl die Bürgernähe als auch die Vielfältigkeit der Governance auf lokaler und regionaler Ebene sind als positiv für die Union zu bewerten. Doch trotz der erheblichen Fortschritte, die in den letzten Jahren bei der Anerkennung der Rolle der Gebietskörperschaften im europäischen Prozess erzielt wurden, müssen sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten noch substantielle Entwicklungen vollzogen werden. Diese Entwicklung wird schrittweise vorangehen, aber jetzt sind echte Anstrengungen vonnöten, um mit den Verwaltungskulturen zu brechen, die die derzeit laufenden Dezentralisierungsprozesse behindern.

1 Erklärung zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge, Berlin, 25. März 2007.

2 Europa-Erklärung des Ausschusses der Regionen, DI/CdR 55/2007 fin.

3 Auf die Gebietskörperschaften entfallen:
16% des BIP der EU-27;
1/3 der öffentlichen Ausgaben;
2/3 aller öffentlichen Investitionsausgaben;
56% der öffentlichen Beschäftigung (Zahlen von Dexia -
<http://www.dexia.be/fr/particulier/press/pressrelease20090205-localauthorities.htm>).

Die aktuelle weltweite Krise unterstreicht die Bedeutung einer guten Governance insbesondere auf europäischer Ebene sowie die Notwendigkeit, die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in Anbetracht der Tatsache, dass diese fast 70% der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften umsetzen und ihnen in diesem Zusammenhang bei der Durchführung des europäischen Konjunkturprogramms eine herausragende Rolle zukommt, unmittelbar in die Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftsstrategien einzubeziehen. Außerdem könnte es im Zusammenhang mit den knapper werdenden öffentlichen Finanzen zu Versuchen kommen, die Gemeinschaftspolitiken zu renationalisieren und die Mittel zu zentralisieren, während der Multi-Level-Governance ganz im Gegenteil angesichts der Globalisierung eine noch größere Bedeutung zukommt.

Da die Fähigkeit der Europäischen Union, sich in den neuen globalen Kontext einzufügen, de facto zu einem großen Teil von der Frage abhängt, ob ihre Gebietskörperschaften reaktions- und handlungsfähig sind und zusammenarbeiten können, muss die Europäische Union unbedingt mit einem Typ der Politikgestaltung ausgestattet werden, der zugleich

- die Globalisierung und die Entstehung einer multipolaren Welt bejaht, durch die die Probleme verursacht werden, denen sich die Europäische Union stellen muss, und
- den europäischen Integrationsprozess fortführt, durch den die Grenzen beseitigt, die Märkte zusammengeführt und die Unionsbürger unter Beachtung der nationalen Souveränität und unter Wahrung ihrer Identitäten einander angenähert werden.

Um das europäische Modell zu sichern und weiterzuentwickeln, ist es unerlässlich, zwei große Gefahren der Globalisierung abzuwenden:

- die Gefahr der Vereinheitlichung in unseren Gesellschaften: Vielfalt muss gefördert werden;
- die Gefahr einer wachsenden Ungleichheit innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten: Solidarität muss verteidigt werden.

Die politische Initiative des Ausschusses der Regionen findet zu einem Zeitpunkt des Übergangs und des Umbruchs im europäischen Integrationsprozess statt. Die Neuwahl des Europäischen Parlaments und die Neubesetzung der Europäischen Kommission, der Übergang zu einem neuen institutionellen Rahmen und die Reform des EU-Haushalts sowie die direkten und indirekten Auswirkungen der weltweiten Krise sind der neue Rahmen für die Gemeinschaftsagenda der nächsten Jahre.

In den kommenden Monaten muss die Europäische Union ihre Gemeinschaftsstrategien für die großen globalen Herausforderungen festlegen, überarbeiten und anpassen sowie neue Instrumente für deren Umsetzung schaffen. Dieser neue Zyklus soll zu einem neuen Ansatz in der europäischen Governance führen, was sowohl in der Methodik und im Inhalt der Vorschläge als auch durch die Wirkung des Gemeinschaftshandelns zum Ausdruck kommt.

Die Multi-Level-Governance dient letztlich zentralen politischen Zielen der Europäischen Union: dem Europa der Bürger, dem Wirtschaftswachstum und dem sozialen Fortschritt, der nachhaltigen Entwicklung und der Rolle der Europäischen Union als globaler Akteur. Sie stärkt die demokratische

Dimension der Europäischen Union und erhöht die Wirksamkeit ihrer Prozesse. Sie wird jedoch nicht auf alle Politiken der Union angewandt, und wenn sie angewandt wird, dann selten symmetrisch oder homogen.

Der Ansatz des Ausschusses der Regionen und die Empfehlungen, die er ausspricht, sind auf die bestehenden Verträge, aber auch auf das erwartete Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags ausgerichtet, in dem die territoriale Dimension und insbesondere der territoriale Zusammenhalt im europäischen Integrationsprozess anerkannt und die Mechanismen der Multi-Level-Governance gestärkt werden.

Die Schaffung einer wirklichen Multi-Level-Governance in Europa ist stets die strategische Priorität des Ausschusses der Regionen gewesen. Nunmehr ist sie zur Voraussetzung für gute Regierungsführung in Europa geworden⁴. Im vorliegenden Weißbuch, das dieser Priorität Rechnung trägt, werden klare politische Optionen zur Verbesserung der europäischen Regierungsführung vorgeschlagen sowie spezifische Mechanismen und Instrumente empfohlen, auf die in jeder Phase des europäischen Entscheidungsfindungsprozesses zurückgegriffen werden kann. Ferner werden Optionen für Maßnahmen und Überlegungen vorgeschlagen, die die Planung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken im Interesse der Bürger erleichtern könnten⁵, es werden Zusagen zur Ausarbeitung solcher Optionen gemacht und Beispiele für eine geteilte Governance vorgestellt. Darüber hinaus ist das Weißbuch der Beitrag des Ausschusses der Regionen zu den Überlegungen der Expertengruppe, die vom Europäischen Rat beauftragt wurde, dafür Sorge zu tragen, dass die Europäische Union die Herausforderungen auf lange Sicht (Horizont 2020-2030) effizienter vorhersehen und bewältigen kann. Ausgangspunkt sollte die Berliner Erklärung vom 25. März 2007 sein.

Das Weißbuch ist Teil eines gezielten politischen Ansatzes, um Europa im Rahmen einer Partnerschaft aufzubauen, und es legt zwei strategische Hauptziele fest: die Förderung der Beteiligung am europäischen Integrationsprozess und die Stärkung der Wirksamkeit des gemeinschaftlichen Handelns. Das abnehmende Interesse der Bürger an den Wahlen zum Europäischen Parlament, obwohl die Zugehörigkeit zur Europäischen Union angesichts der Herausforderungen durch die Globalisierung von einer Mehrheit als Vorteil aufgefasst wird, macht eine Neuausrichtung des politischen Handelns nach den Grundsätzen und den Mechanismen der Multi-Level-Governance erforderlich.

2. Partnerschaft für den Aufbau Europas

Die Fähigkeit der Union, ihre Aufgaben wahrzunehmen und die Ziele der Gemeinschaft zu erreichen, hängt von ihrer institutionellen Organisation, insbesondere jedoch von ihrer Art der Politikgestaltung ab. Die Berechtigung, Effizienz und Öffentlichkeitswirksamkeit der Funktionsweise der Europäischen

⁴ In seinem Bericht vom 17.9.2008 (A6-0356/2008) "Governance und Partnerschaft auf nationaler und regionaler Ebene und die Grundlage für Vorhaben im Bereich der Regionalpolitik" empfiehlt das Europäische Parlament dem Ausschuss der Regionen *"verstärkt tätig zu werden und die Praxis der Governance sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht auszubauen"*.

⁵ Zur Ausarbeitung dieses Weißbuchs haben im Rahmen der Workshops des Ausschusses der Regionen (www.cor.europa.eu/ateliers) auch Akademiker beigetragen, und es wurde eine Vorabanhörung der wichtigsten europäischen Verbände der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften durchgeführt.

Union sind gewährleistet, wenn alle Akteure einen Beitrag leisten. Sie sind gewährleistet, wenn **die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vollwertige "Partner"** sind und nicht mehr nur als "Mittler" fungieren. Partnerschaft geht nämlich über die bloße Beteiligung und Anhörung hinaus, da sie eine dynamischere Herangehensweise fördert und die Akteure anregt, mehr Verantwortung zu übernehmen. Das Ziel von Multi-Level-Governance liegt daher in der gegenseitigen Ergänzung von institutioneller und partnerschaftlicher Governance und der Abstimmung dieser beiden Aspekte aufeinander⁶. Daher gilt es, eine Entwicklung der politischen und administrativen Kultur in der Europäischen Union zu begünstigen und zu fördern. Eine solche Entwicklung wünschen sich offenbar auch die EU-Bürger.

I. Die Bürger und die geteilte Governance: Ergebnisse der Eurobarometer-Umfrage⁷

- Der im Februar 2009 veröffentlichte Sonderbericht Eurobarometer 307 über Rolle und Wirkung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in Europa macht deutlich, dass die Europäer die geteilte Governance offenbar für selbstverständlich erachten. Die Ergebnisse dieser Umfrage, an der im Herbst 2008 in den 27 Mitgliedstaaten 27 000 EU-Bürger teilnahmen, zeigen, dass die Bürger der Meinung sind, dass die auf nationaler Ebene tätigen Politiker, die Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie die regionalen und lokalen Politiker zu gleichen Anteilen in der Lage sind, ihre Interessen auf europäischer Ebene zu verteidigen (29% vertrauen ihren auf nationaler Ebene tätigen Politikern, 26% den Mitgliedern des Europäischen Parlaments und 21% den regionalen und lokalen Vertretern).
- Die Umfrage bestätigt die Erwartung der Bürger, dass Europa besser mit ihrer alltäglichen Realität in Einklang stehen und sich stärker auf die Mandatsträger auf regionaler und kommunaler Ebene stützen sollte. So sind 59% der Bürger der Meinung, dass die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften nicht ausreichend in den europäischen Entscheidungsprozess einbezogen werden.
- Sie bestätigt ihre Verbundenheit mit der lokalen und regionalen Demokratie, die anhand des Vertrauens deutlich wird, das die Menschen den Mandatsträgern auf regionaler und lokaler Ebene (50%) im Vergleich zu dem Vertrauen zuerkennen, das sie der Zentralregierung (34%) und der Europäischen Union (47%) entgegenbringen.
- Darüber hinaus ermuntert die Eurobarometer-Umfrage zur Schaffung dezentraler Kommunikationsstrategien: 26% der Europäer sind der Ansicht, dass die Politiker auf regionaler und kommunaler Ebene am besten erklären können, wie die europäische Politik ihr tägliches Leben beeinflusst (28% gestehen dies den auf nationaler Ebene tätigen Politikern und 21% den Mitgliedern des Europäischen Parlaments zu).

⁶ Bericht des Europäischen Parlaments "Governance und Partnerschaft auf nationaler und regionaler Ebene und die Grundlage für Vorhaben im Bereich der Regionalpolitik" (A6-0356/2008).

⁷ Eurobarometer: Ausschuss der Regionen: <http://www.cor.europa.eu/>
und Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm.

Unter Multi-Level-Governance versteht der Ausschuss der Regionen das koordinierte, auf Partnerschaft beruhende Vorgehen der Union, der Mitgliedstaaten und der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Ausarbeitung und Umsetzung der Politiken der Europäischen Union. Hieraus ergibt sich, dass die Verantwortung von den betroffenen Verwaltungsebenen geteilt wird. Grundlagen dieser Politikgestaltung sind alle Quellen der demokratischen Legitimität und die Repräsentativität aller beteiligten Akteure. Auf diese Weise werden die einzelnen Zuständigkeitsebenen in einem integrierten Ansatz durch verschiedene Maßnahmen (Anhörung, Überprüfung der territorialen Auswirkungen usw.) an der Festlegung der Politiken und rechtsetzenden Maßnahmen der Gemeinschaft beteiligt.

Multi-Level-Governance ist ein dynamischer Prozess mit einer horizontalen und einer vertikalen Dimension, der die politische Verantwortung in keiner Weise verwässert, sondern vielmehr - wenn die Mechanismen und Instrumente zweckdienlich sind und richtig angewandt werden - dazu beiträgt, dass sich die Beteiligten die Entscheidung und die gemeinsame Umsetzung zu eigen machen. Multi-Level-Governance ist daher eher ein politisches "Aktionsraster" als ein Rechtsinstrument und kann nicht allein unter dem Aspekt der Aufteilung von Zuständigkeiten betrachtet werden.

2001 führte die Europäische Kommission in ihrem Weißbuch "Europäisches Regieren"⁸ **fünf Grundsätze guter politischer Führung an: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz.** Die Berücksichtigung dieser Grundsätze wird durch Multi-Level-Governance gewährleistet, wobei diese Grundsätze ausgeweitet und ergänzt werden.

Die Umsetzung der Multi-Level-Governance beruht auf der **Wahrung des Subsidiaritätsprinzips**, das verhindert, dass Entscheidungen auf nur einer Zuständigkeitsebene getroffen werden, und das gewährleistet, dass die betreffende Maßnahme auf der geeignetsten Ebene konzipiert und umgesetzt wird. **Die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und die Multi-Level-Governance sind untrennbar miteinander verbunden: Die eine betrifft die Befugnisse der verschiedenen Zuständigkeitsebenen, während bei der anderen die Interaktion im Vordergrund steht.**

Die Europäische Union stützt sich auf einen Sockel gemeinsamer Werte und Grundrechte, der die Grundlage für die Herausbildung einer gemeinsamen politischen Kultur auf europäischer Ebene bildet. Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit, Bürgernähe, Partnerschaft, Mitwirkung, Solidarität und gegenseitige Loyalität sind die strukturgebenden Grundsätze, die das Handeln der Gemeinschaft inspirieren und bestimmen. Sie sind Voraussetzung für **das europäische Modell des Schutzes der Grundrechte, in dem auch die regionale und kommunale Selbstverwaltung und die Achtung der Vielfalt verankert sind. Die Förderung und Wahrung dieses Modells sind nur bei einer zwischen allen Ebenen der Machtausübung verteilten Zuständigkeit möglich.**

Der Ausschuss der Regionen trägt ferner dazu bei, die gemeinsame Absichtserklärung zwischen der Europäischen Union und dem Europarat zu **einer gesamteuropäischen Einigung über die Multi-**

⁸ Weißbuch der Europäischen Kommission, KOM(2001) 428 endg.

Level-Governance umzusetzen, die auf den demokratischen Werten und Grundsätzen sowie auf der konstitutionellen Basis der Grundrechte beruht⁹.

Die Multi-Level-Governance beschränkt sich nicht darauf, europäische oder nationale Ziele in lokales oder regionales Handeln umzusetzen, sondern ist auch als **ein Prozess der Einbeziehung der Ziele der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in die Strategien der Europäischen Union** zu verstehen. Die Multi-Level-Governance sollte darüber hinaus die Befugnisse der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf nationaler Ebene stärken und prägen sowie deren Einbeziehung in die Koordinierung der EU-Politik fördern und auf diese Weise die Ausarbeitung und die Durchführung der Gemeinschaftspolitiken erleichtern.

Die Voraussetzungen für eine gute Multi-Level-Governance liegen bei den Mitgliedstaaten selbst. Obgleich in Europa die Tendenz eindeutig in Richtung einer Dezentralisierung geht, die zwar nicht gleichmäßig, aber flächendeckend verläuft, sind die Voraussetzungen für eine solche geteilte Governance nicht vollständig gegeben. **Die Grundsätze und Mechanismen der Konsultation, Koordinierung, Zusammenarbeit und Bewertung, die auf Gemeinschaftsebene empfohlen werden, müssen in erster Linie in den Mitgliedstaaten angewandt werden.**

Der Übergang von den Merkmalen einer auf natürliche Ressourcen gestützten europäischen Gesellschaft zu einer Wissensgesellschaft bedingt eine Weiterentwicklung der Regierungsmethoden, die in Zukunft vorzugsweise auf einen umfassenden und integrativen Ansatz ausgerichtet sein sollte, der horizontaler angelegt ist und zu zielgerichteteren Gemeinschaftsstrategien sowie koordinierten und integrierten Gemeinschaftspolitiken führt. Der Haushalt der Europäischen Union sollte die **progressive Integrationsdynamik** widerspiegeln und die Konzipierung und die Finanzierung der Gemeinschaftspolitik sowie von Gemeinschaftsaktionen mit experimentellem Charakter vorsehen.

Die Gemeinschaftsmethode muss der Eckstein der europäischen Governance bleiben¹⁰. Sie hat bislang das Gelingen des europäischen Integrationsprozesses gewährleistet, aber sie muss regelmäßig angepasst werden, um ein wirksames und transparentes politisches Organisationsmodell zu bleiben.

⁹ Der Ausschuss der Regionen und der Kongress der Gemeinden und Regionen in Europa des Europarates arbeiten zu diesem Zweck im Rahmen eines Kooperationsabkommens zusammen.

¹⁰ In ihrem Weißbuch "Europäisches Regieren" hatte die Europäische Kommission für die Zukunft eine erneuerte Gemeinschaftsmethode vorgeschlagen, bei der gewährleistet werden sollte, "dass die Kommission die Politik vorschlägt und ausführt, dass Rat und Europäisches Parlament Entscheidungen treffen und dass die nationalen und regionalen Akteure am Politikprozess der EU mitwirken". KOM(2001) 428 endg.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Multi-Level-Governance

verpflichtet sich der Ausschuss der Regionen,

- einen Konsultationsprozess zur Ausarbeitung einer **Multi-Level-Governance-Charta der Europäischen Union** in Gang zu setzen, in der die Grundsätze und Modalitäten im Hinblick auf ein gemeinsames und übereinstimmendes Verständnis des europäischen Regierens im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip festgelegt würden und die eine Unterstützung für die regionale und lokale Governance und für den Dezentralisierungsprozess in den Mitgliedstaaten, den Kandidatenländern und den Nachbarstaaten wäre und den politischen Willen gewährleisten würde, die Autonomie der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu achten und sie in die europäische Entscheidungsfindung einzubeziehen;
- **den Schutz der Grundrechte auf mehreren Ebenen** zu verbessern und zu diesem Zweck mit der Agentur für Grundrechte zusammenzuarbeiten, um bewährte Verfahren auf regionaler und lokaler Ebene zu fördern und zu verbreiten¹¹;
- in die gemeinschaftliche Debatte und die künftigen Verhandlungen zur Durchsetzung **eines ambitionierten Haushaltsplans** der Gemeinschaft einzugreifen, der mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet ist, um die Antworten auf die globalen Herausforderungen vorwegzunehmen sowie integrierte und koordinierte Strategien umzusetzen, und der Ansatzpunkt und Hebel für vertraglich verankerte Partnerschaften zwischen den verschiedenen öffentlichen Ebenen ist;

empfiehlt,

- dass jede größere strategische Reform in der EU mit einem zwischen der Europäischen Union und dem Ausschuss der Regionen abgestimmten **territorialen Aktionsplan** einhergehen muss, in dem politische Mechanismen vorgesehen sind, mit denen die Eigenverantwortung für die betreffenden Maßnahmen und für ihre Umsetzung und Bewertung gefördert werden, und der einen Plan für die dezentrale Kommunikation umfasst. So könnte die derzeit bestehende Tendenz umgekehrt werden, die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften allzu häufig erst nach der Konzipierung von Gemeinschaftsmaßnahmen einzubeziehen;
- dass bei den Wachstums- und Stabilitätspakten der Mitgliedstaaten und ihrer Bewertung durch die Europäische Kommission der quantitativen und qualitativen Dimension der **regionalen und lokalen Finanzen** umfassend Rechnung getragen wird, und dass darüber hinaus die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften besser in die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben einbezogen werden.

11

In einem Bericht über die Verwirklichung der Charta der Grundrechte, den der Ausschuss der Regionen bei der Universität Birmingham in Auftrag gegeben hat, sind erste Vorschläge mit Blick auf eine stärkere Sensibilisierung der Bürger für ihre Rechte sowie Beispiele für bewährte Verfahren enthalten, die von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften angewandt werden. CdR 776/2008.

3. Die Beteiligung am europäischen Integrationsprozess fördern

Die Zustimmung der Bürger zum europäischen Prozess ist für die Glaubwürdigkeit der europäischen Demokratie von ausschlaggebender Bedeutung. **Die Unionsbürgerschaft beruht ebenso wie die europäische Governance auf Teilhabe.** Diese hat zwei Dimensionen: die repräsentative Demokratie, die ihre Grundlage bildet, und die partizipative Demokratie, die sie ergänzt. So setzt eine gute Regierungsführung in Europa voraus, dass die gewählten Instanzen und die Akteure der Zivilgesellschaft im Interesse des Gemeinwohls zusammenarbeiten. Die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sind mit einer unbestreitbaren demokratischen Legitimität ausgestattet. Da sie unmittelbar gegenüber den Bürgern verantwortlich sind, repräsentieren sie einen Großteil der demokratischen Legitimität in der Europäischen Union und üben ein erhebliches Maß an politischen Befugnissen aus. In diesem Sinne muss Multi-Level-Governance die institutionelle Anerkennung der verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen in Europa durch geeignete Mechanismen mit der organisierten politischen Zusammenarbeit und mit Anreizen für die europäische Öffentlichkeit verbinden.

Die institutionelle Vertretung stärken

Die seit dem Vertrag von Maastricht bestehende **institutionelle Vertretung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften wurde im Laufe der institutionellen Reformen weiter gefestigt.** Das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags wäre ein bedeutender Schritt hin zur institutionellen Anerkennung der Multi-Level-Governance im Rahmen der Funktionsweise der Europäischen Union. In diesem Zusammenhang muss der Stärkung der Vertretung und des Einflusses der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Beschlussfassungsprozess der Gemeinschaft sowohl im Rahmen des Ausschusses der Regionen als auch bei den Tätigkeiten des Rates der Europäischen Union Vorrang eingeräumt werden. So bieten die Verträge seit 1994 den Regionen die Möglichkeit, sich entsprechend den jeweiligen nationalen Verfassungsstrukturen an den Tätigkeiten des Rates der Europäischen Union zu beteiligen. Dank dieser direkten Beteiligung können die Vertreter der betreffenden Regionen in die Delegationen der Mitgliedstaaten eingegliedert werden, die Delegation leiten und gegebenenfalls den Ratsvorsitz übernehmen.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Multi-Level-Governance

verpflichtet sich der Ausschuss der Regionen,

- gemäß seiner Grundsaterklärung seinen **Status als politische Versammlung**, sein Engagement im Vorfeld der Beschlussfassung bei der Konzipierung der europäischen Strategien und der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, die Überwachung des Subsidiaritätsprinzips nach Geist und Buchstaben des Vertrags von Lissabon, die Evaluierung der territorialen Wirkung der Gemeinschaftspolitiken und seine Rolle als Förderer der partizipativen Demokratie in Europa zu stärken;
- zu diesem Zweck **seine interinstitutionellen Beziehungen** mit der Europäischen Kommission im Hinblick auf die Überarbeitung des Abkommens über die Zusammenarbeit,

mit dem Europäischen Parlament im Rahmen des politischen Programms der nächsten Wahlperiode und schließlich mit dem Rat der Union auszubauen, um auf eine Angleichung der zwischenstaatlichen Dynamik des politischen Handelns der Mandatsträger auf regionaler und lokaler Ebene zur Gestaltung und Umsetzung europäischer Entscheidungen hinzuwirken;

- die Maßnahmen zur **Annäherung an die nationalen Parlamente** und die regionalen gesetzgebenden Versammlungen insbesondere im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle fortzuführen;

fordert die Mitgliedstaaten auf,

- ihn systematisch **an den formellen und informellen Ratstagungen zu beteiligen**, bei denen es um die Gemeinschaftspolitiken geht, für die seine obligatorische Konsultation vorgesehen ist, oder die insbesondere die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Zuständigkeiten betreffen;
- den **Zugang zu den Dokumenten des Rates** ebenso nutzen zu können wie die anderen Organe und Einrichtungen der EU, die an der Ausarbeitung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften beteiligt sind;

ersucht die Mitgliedstaaten,

- sofern es keine Möglichkeit einer formellen Vertretung im Rat bzw. in seinen Vorbereitungsgremien gibt, **interne Verfahren zur Konzertierung und Koordinierung mit den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu schaffen und ihnen den elektronischen Zugang zu dem System des Mitgliedstaats für die Weiterverfolgung der Entwürfe von in Vorbereitung befindlichen EU-Rechtsetzungsakten zu ermöglichen**, um sowohl deren Befugnissen im Rahmen der Ausarbeitung des nationalen Standpunkts Rechnung zu tragen als auch allen die Möglichkeit zur Beteiligung an der Subsidiaritätskontrolle zu geben;
- die bereits bestehenden Mechanismen für die Ausarbeitung des nationalen Standpunkts und die formelle Vertretung im Rat zu stärken und zu ergänzen, damit diese mit der in der Verfassungsordnung des jeweiligen Staates festgelegten Aufteilung der Zuständigkeiten voll im Einklang stehen.

Die politische Zusammenarbeit organisieren

Die Multi-Level-Governance setzt im Hinblick auf das Erreichen der gemeinsamen Ziele gegenseitige Loyalität zwischen allen Regierungs- und Verwaltungsebenen und zwischen den Institutionen voraus. Der institutionelle Rahmen ist von grundlegender Bedeutung, reicht jedoch zur Gewährleistung einer guten Governance nicht aus. Vielmehr ist eine gute Zusammenarbeit zwischen

allen Regierungs- und Verwaltungsebenen und zwischen den Institutionen unerlässlich, **wobei diese Zusammenarbeit auf Vertrauen fußt und nicht von Rivalitäten aufgrund unterschiedlicher politischer und demokratischer Legitimierung überschattet werden darf.**

Die europäische Demokratie würde durch eine integrativere und flexiblere interinstitutionelle Zusammenarbeit und eine stärkere politische Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen gestärkt. Die europäischen Parteien sind zudem besonders wichtige Elemente für die Stärkung des europäischen politischen Systems und damit für die Förderung der Entwicklung **einer politischen Kultur der Multi-Level-Governance.**

In Anbetracht ihres politischen Charakters sind der Ausschuss der Regionen und das Europäische Parlament gewissermaßen dazu vorbestimmt, enger zusammenzuarbeiten, um **die demokratische Legitimität des europäischen Integrationsprozesses** im Rahmen der politischen Familien und Fraktionen der EU, aber auch im Rahmen ihrer verschiedenen Beratungsorgane zu stärken¹².

Die interparlamentarische Zusammenarbeit erweist sich nach und nach als wesentlicher Bestandteil der demokratischen Legitimierung und des Prozesses der Ausarbeitung der EU-Rechtsvorschriften. Die Multi-Level-Governance ist ein Verfahren, mit dessen Hilfe sämtliche lokalen und regionalen Gebietskörperschaften besser in den Prozess eingebunden werden können. Regionale Parlamente und gesetzgebende Regionalversammlungen werden aufgrund des im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Frühwarnsystems insbesondere in der Lage sein, sich direkt an der Bewertung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu beteiligen.

Der Vorschlag des Vertrags von Lissabon ist auf alle Mitgliedstaaten anwendbar, aber die Umsetzung kann auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen. Der AdR ermutigt daher jene Mitgliedstaaten, deren nationale Parlamente nicht über eine Kammer zur Vertretung der Gebietskörperschaften verfügen, eine Möglichkeit vorzusehen, letztere in die Subsidiaritätskontrolle einzubinden.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Multi-Level-Governance

verpflichtet sich der Ausschuss der Regionen,

- die **politische Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament** zu vertiefen, um die Berücksichtigung der Anliegen der Bürger bei der Ausgestaltung und Durchführung von Gemeinschaftsmaßnahmen zu fördern;
- die Pilotinitiative für ein **Erasmus-Programm für Volksvertreter der lokalen und regionalen Ebene** zu unterstützen und zu diesem Zweck mit dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission bei der Ausarbeitung des konzeptionellen und operativen Rahmens zusammenzuarbeiten und die Schaffung von Programmen

¹²

In seiner Stellungnahme zum Thema "Neue Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon" hebt der Ausschuss für regionale Entwicklung des Europäischen Parlaments die Bedeutung der Beziehungen zwischen dem Parlament und dem Ausschuss der Regionen hervor. PE 404.556 v02-00 (30.5.2008).

für die Fortbildung und den Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken zu fördern, die sich an Mandatsträger der lokalen und regionalen Ebene richten;

fordert

- **die aus gewählten Mandatsträgern bestehenden regionalen und lokalen Räte auf, Sondersitzungen zur europäischen Integration und zu den EU-Politiken durchzuführen und Vertreter der verschiedenen europäischen Institutionen, die an der gemeinsam ausgeübten Governance beteiligt sind, an ihren Aussprachen teilnehmen zu lassen.**

Der Konvent der Bürgermeister ist ein Referenzmodell für die aktive Beteiligung der Städte und Regionen an der Verwirklichung der strategischen Ziele in der Europäischen Union, das es wert ist, auf andere Bereiche, wie Beschäftigung, Integrationspolitik und soziale Ausgrenzung, ausgedehnt zu werden.

II. Der Konvent der Bürgermeister: Engagement und Zusammenarbeit für die Bekämpfung des Klimawandels

- Der Konvent der Bürgermeister ist eine politische Initiative, die darauf abzielt, die Bürgermeister der europäischen Städte zu dem gemeinsamen Ziel zusammenzubringen, die CO₂-Emissionen bis 2020 wie folgt zu reduzieren: Verringerung der Treibhausgasemissionen um mindestens 20%, Verbesserung der Energieeffizienz um 20% und Erreichung der Zielvorgabe von 20% für den Anteil erneuerbarer Energieträger am Energieverbrauch.
- Die Städte und Regionen sind für mehr als die Hälfte der Treibhausgasemissionen verantwortlich, die durch den Energieverbrauch im Zusammenhang mit menschlichen Tätigkeiten verursacht werden. Daher war es wichtig, den geeigneten Rahmen zu schaffen, um Städte, Regionen und Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Klimawandels in die Verantwortung zu nehmen.
- Mit der Unterzeichnung des Pakts verpflichten sich die Bürgermeister freiwillig, in ihrer jeweiligen Kommune einen Aktionsplan für nachhaltige Energie umzusetzen. Der Pakt ermöglicht es, bahnbrechende Erfahrungen zu vernetzen, den Austausch bewährter Verfahren zu erleichtern und die Bürger sowie die lokalen Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft im Hinblick auf nachhaltige Energienutzung zu sensibilisieren.
- Neben der Europäischen Kommission bemüht sich auch der Ausschuss der Regionen aktiv um den Ausbau dieser Initiative und schlägt vor, sie auf die regionalen Gebietskörperschaften auszudehnen. Denn es ist notwendig, dass sich die Aktionspläne der Städte in den Kontext der regionalen und nationalen Aktionspläne einfügen.
- Im Interesse einer noch größeren Wirksamkeit des Konvents der Bürgermeister ist es ferner von ausschlaggebender Bedeutung, dass auf die politische Mobilisierung vor Ort konkrete Antworten mit Blick auf die Politik und die Finanzierung folgen, d.h. Kommunen und Regionen, die in Programme zur Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energiequellen investieren möchten, sollte der Zugang zu Darlehen der Europäischen Investitionsbank erleichtert werden.

P.S.: Bis März 2009 haben 470 europäische Städte den Pakt unterzeichnet, und zahlreiche weitere Städte haben die Absicht bekundet, dies ebenfalls zu tun.

Die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sind nach und nach zu unverzichtbaren Akteuren der Außenpolitik der Europäischen Union und der Erweiterungsstrategie geworden. Ohne eine Doppelung der relevanten Mechanismen auf EU-Ebene zu bewirken, macht die empirische Vorgehensweise, die die Entwicklung der internationalen Beziehungen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften geprägt hat, sie heutzutage **zu Akteuren der Globalisierung**.

Der zusätzliche Nutzen einer Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften am Erweiterungsprozess wurde bei den vorangegangenen Erweiterungen nachgewiesen und muss bei der Umsetzung der derzeitigen Strategie eine Bezugsgrundlage darstellen, um die Entwicklung in Richtung auf **eine nachhaltige Demokratie auf lokaler und regionaler Ebene zu lenken**^{13 14}.

Geeignete Beispiele der Zweckmäßigkeit der Multi-Level-Governance sind auch im **regionalen Ansatz der europäischen Nachbarschaftspolitik** (Dimension Europa-Mittelmeer, Östliche Partnerschaft, Synergien im Schwarzmeerraum, Nördliche Dimension) sowie in der europäischen Politik für das größere nachbarschaftliche Umfeld (Gebiete in äußerster Randlage) zu finden, der auf eine wirksame Zusammenarbeit auf regionaler und lokaler Ebene ausgerichtet ist. Daher können die Versammlung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Europa-Mittelmeer (ARLEM), die in die Governance der Union für den Mittelmeerraum eingebunden ist, eine entsprechende Versammlung Osteuropa und südlicher Kaukasus für die Östliche Partnerschaft, wie sie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wird, und ein ständiges Forum der Gebietskörperschaften zur Nördlichen Dimension, wie es vom Ausschuss der Regionen zur Sprache gebracht wird, eine operative Dynamik als Teil der Nachbarschaftspolitik beisteuern.

III. Die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, Partner der Union für den Mittelmeerraum

- Um der erneuerten Partnerschaft Europa-Mittelmeer eine territoriale Dimension zu verleihen und im Rahmen dieser Partnerschaft eine regionale und lokale politische Vertretung zu gewährleisten, hat der Ausschuss der Regionen beschlossen, die Versammlung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Europa-Mittelmeer (ARLEM) zu schaffen.
- Die Staats- und Regierungschefs aus Europa und dem Mittelmeerraum, die am 13. Juli 2008 in Paris zusammenkamen, haben die politische Initiative des Ausschusses der Regionen unterstützt. Die ARLEM soll diese Partnerschaft durch eine regionale und lokale Dimension ergänzen und auf diese Weise eine angemessene Vertretung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und deren aktive Beteiligung an ihrer Governance

¹³ Stellungnahme des Ausschusses der Regionen "Der Mehrwert einer Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften am Erweiterungsprozess", CdR 93/2008 fin.

¹⁴ Der Verband "Vereinigte Städte und lokale Gebietskörperschaften" (CGLU) veröffentlicht regelmäßig Berichte über die Dezentralisierung und die lokale Demokratie weltweit.

gewährleisten. Sie ermöglicht es den territorialen Gebietskörperschaften, konkrete Ergebnisse vorzuweisen und dafür zu sorgen, dass diese Partnerschaft für die Bürger Gestalt annimmt.

- Die ARLEM setzt sich zu gleichen Teilen aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der EU und ihrer Mittelmeer-Partnerländer zusammen und möchte als beratende Versammlung für die neue Politikgestaltung der EU für den Mittelmeerraum anerkannt werden. Sie wird sich darüber hinaus auf die Teilnahme der territorialen Gebietskörperschaften an konkreten Projekten in vielen Bereichen konzentrieren, darunter Unternehmensentwicklung, Umweltschutz, Energie, Verkehr, Bildung, Kultur, Migration, Gesundheit und dezentrale Zusammenarbeit. Indem sie den Austausch bewährter Vorgehensweisen fördert, trägt sie zur territorialen Zusammenarbeit bei und bietet neue Möglichkeiten des Dialogs.

Ferner entwickelt sich der herkömmliche Multilateralismus, der durch die Zusammenarbeit zwischen nationalen Regierungen und den Vereinten Nationen gekennzeichnet ist, weiter, und wird durch die systematische Zusammenarbeit der territorialen Gebietskörperschaften bereichert. Angesichts dieser Feststellung hat das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) eine Plattform für innovative Partnerschaften eingerichtet¹⁵.

Die Multi-Level-Governance stellt in der Tat einen territorialen, d.h. nicht mehr einen sektorbezogenen Ansatz für die Entwicklungsstrategien bereit, um angesichts der begrenzten und zu zentralistischen, sektorbezogenen und vertikalen Konzepte, die in der Entwicklungshilfe allzu lange vorherrschten, die Millenniumsentwicklungsziele zu erreichen¹⁶. Ferner sorgt die Städtediplomatie für eine weitere Hebelwirkung der politischen Zusammenarbeit im Rahmen der Außenbeziehungen der Europäischen Union, die nicht vernachlässigt werden sollte, ermöglicht sie es doch, große diplomatische und politische Hindernisse zu überwinden.

Städtepartnerschaften und Programme zur Zusammenarbeit von Grenzregionen sind zu einem wichtigen Instrument im Beitrittsprozess, im Heranführungsprozess sowie im Rahmen der Nachbarschaftspolitik geworden. Dank der Entwicklung neuer Formen der Solidarität lassen sie angesichts der Globalisierung die Werte der europäischen Integration fortbestehen¹⁷.

¹⁵ ART GOLD ist eine Initiative für die internationale Zusammenarbeit, die Programme und Aktivitäten der verschiedenen Agenturen der Vereinten Nationen (UNDP, UNESCO, UNIFEM, UNCDF, WHO, UNORS usw.) zugunsten eines neuen Multilateralismus miteinander verbindet.

¹⁶ Das weltweite Forum der Verbände der Regionen (FOGAR) und die FAO haben eine Vereinbarung unterzeichnet.

¹⁷ Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) hat ein Internetportal zur Förderung von Städtepartnerschaften eingerichtet: www.twinning.org.

Durch die Anerkennung des Beitrags der territorialen Governance und der dezentralen Zusammenarbeit haben die internationalen und europäischen Institutionen im Laufe der letzten Jahre die **Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Rahmen der globalen Governance** gestärkt¹⁸.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Multi-Level-Governance

verpflichtet sich der Ausschuss der Regionen,

- ausgehend von der Tätigkeit seiner Arbeitsgruppen in den westlichen Balkanländern, der Türkei und Kroatien sowie der Tätigkeit des Gemischten Beratenden Ausschusses in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien **die Erfahrungen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Rahmen der früheren Erweiterungsrounden** auszuwerten;
- **das politische und operative Potenzial der regionalen und lokalen Versammlungen** zur Unterstützung der europäischen Nachbarschaftspolitik auszubauen; weist in diesem Zusammenhang nachdrücklich auf die Bedeutung der interinstitutionellen Zusammenarbeit und der Koordinierung mit den anderen bestehenden Mechanismen hin;
- gemeinsam mit der Europäischen Kommission die "**Börse für dezentrale Zusammenarbeit**" zu beleben. Dabei handelt es sich um ein Internetportal, das dazu dient, mit virtuellen Mitteln den Informationsaustausch zwischen den europäischen Gebietskörperschaften zu organisieren, die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, und auf diese Weise die Übereinstimmung zwischen den Projekten der europäischen Gebietskörperschaften und der Entwicklungsländer zu erleichtern¹⁹;
- seine institutionelle Position als Einrichtung der Europäischen Union zu stärken, die für die Entwicklung der Demokratie auf lokaler und regionaler Ebene im Rahmen der EU-Außenpolitik anlässlich von **Wahlbeobachtungsmissionen in Europa und in Drittländern** zuständig ist, und seine darauf ausgerichtete Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und dem Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates zu intensivieren;

18 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen "Gebietskörperschaften als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit" SEK(2008) 2570.

19 Entwurf einer Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema "Gebietskörperschaften als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit". CdR 312/2008 rev. 1.

fordert die Europäische Kommission auf,

die Annahme einer freiwilligen **politischen Charta der Beteiligung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften am Erweiterungsprozess** in Betracht zu ziehen, die eine gemeinsame Bezugsgrundlage darstellen würde, um das Instrument für Heranführungshilfe den Bedürfnissen der Gebietskörperschaften anzupassen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie die institutionelle und administrative Kapazität der regionalen und lokalen Strukturen der Kandidatenländer und angehenden Kandidatenländer zu verstärken²⁰.

Die partizipative Demokratie beleben

Die Governance ist zunehmend in Netzwerke gegliedert und vorzugsweise auf eine Dynamik der horizontalen Zusammenarbeit ausgerichtet. Diese Entwicklung begünstigt die Berücksichtigung der zahlreichen, auf lokaler und regionaler Ebene tätigen Netzwerke in Europa und in der Welt. Dem Ausschuss der Regionen fällt die Aufgabe zu, diese Meinungsmultiplikatoren in den europäischen Integrationsprozess einzubinden, um dazu beizutragen, dass die Gemeinschaftspolitiken erfolgreich sind und die Bürger sich diese Politiken zu eigen machen.

IV. "Open Days": Europäische Woche der Regionen und Städte

- Der Ausschuss der Regionen und die Generaldirektion REGIO der Europäischen Kommission führen alljährlich in Brüssel die "Europäischen Tage der Regionen und Städte" durch. Zu dieser Veranstaltung im Rahmen einer interinstitutionellen Partnerschaft, die auch den EU-Vorsitz und das Europäische Parlament umfasst, kommen mehr als 7 000 Teilnehmer und fast 250 Partner zusammen. Die offiziellen Partner der Open Days sind auf der einen Seite die Regionen und ihre Verbindungsbüros in Brüssel und andererseits zahlreiche lokale Partner, wie beispielsweise Vereine und Forschungseinrichtungen vor Ort. Diese Partner sind die Hauptorganisatoren der zahlreichen Seminare, Workshops und eines beachtlichen Teils des Rahmenprogramms der Open Days.
- Zu einem Thema im Zusammenhang mit der Gemeinschaftsagenda und den europäischen Prioritäten der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften finden Veranstaltungen, Seminare, Workshops, auf die Medien ausgerichtete Aktivitäten und Ausstellungen statt, an denen neben europäischen, nationalen, regionalen und lokalen politischen Entscheidungsträgern auch Fachleute und Vertreter der Wirtschaft und der Gesellschaft, der Gewerkschaften, der Finanzinstitute und der Zivilgesellschaft teilnehmen.
- Neben den "Open Days" in Brüssel finden auch in den Partnerregionen und -städten Veranstaltungen statt. Auf diese Weise werden der Erfahrungsaustausch, die Schaffung von Verbindungen zwischen den Netzwerken und der Austausch von Ideen und Fachwissen

²⁰ Stellungnahme des Ausschusses der Regionen "Der Mehrwert einer Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften am Erweiterungsprozess" CdR 93/2008 fin.

²¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2009/index.cfm.

gefördert²¹.

Die Netzwerke, Organisationen und Verbände der Gebietskörperschaften tragen dazu bei, die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Rahmen des europäischen Beschlussfassungsprozesses zu mobilisieren und in die operativen Mechanismen der territorialen Zusammenarbeit einzubinden²². Seit der Schaffung des Ausschusses der Regionen konnte dank der Zusammenarbeit, die mit den wichtigsten europäischen und einzelstaatlichen Verbänden der Gebietskörperschaften sowie mit einigen thematischen Netzwerken in die Wege geleitet wurde, Komplementarität zwischen der institutionellen Rolle des Ausschusses und der Rolle dieser Organisationen erzeugt werden. Bei der Fortführung seiner Arbeit und der Verfolgung der in dem vorliegenden Weißbuch dargelegten Ziele und Maßnahmen wird sich der Ausschuss der Regionen um eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den europäischen Verbänden der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bemühen.

Die Multi-Level-Governance erscheint zudem sehr zweckdienlich, wenn es um die Förderung einer aktiven Unionsbürgerschaft geht, und sie garantiert eine dezentralisierte Kommunikationspolitik, die den konkreten und unmittelbaren Erwartungen der Bürger besser entspricht, weil sie schrittweise dazu beiträgt, die Kluft zwischen den Bürgern und den Gemeinschaftsinstitutionen und verantwortlichen Politikern zu überwinden.

Die dezentral durchgeführten Aktivitäten zur Kommunikation über Europa haben zum Ziel, die Aufnahme der europäischen Dimension in die Regierungsführung auf lokaler und regionaler Ebene zu fördern, die Interaktion mit den lokalen und regionalen Medien voranzutreiben und die Nutzung neuer, innovativer Kommunikationstechniken und insbesondere der Möglichkeiten des "Web 2.0" zu fördern. Des Weiteren sollen Anreize zur Veranstaltung von Debatten und öffentlichen Anhörungen über Europa vor Ort geschaffen werden, wodurch eine aktive Unionsbürgerschaft gefördert wird und die Bürger zur Mitwirkung an europäischen Angelegenheiten ermutigt werden.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Multi-Level-Governance

verpflichtet sich der Ausschuss der Regionen,

- einen nachhaltigen Ansatz der Zusammenarbeit mit **den Netzwerken auf lokaler und regionaler Ebene**, die die Verbindung und die Interaktion zwischen den Bereichen Politik, Wirtschaft, Verbände, Soziales und Kultur in der europäischen Gesellschaft fördern, zu verfolgen und über die besten Praktiken der Beteiligung auf lokaler und regionaler Ebene Bericht zu erstatten;

²²

- Die Versammlung der Regionen Europas (VRE) hat ein Programm für interregionale Kooperation aufgelegt, das darauf abzielt, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden, das Europa der Regionen zu fördern und regionale Unternehmen für die Aufnahme von Praktikanten zu gewinnen.
- Die Europäische Vereinigung der Gewählten von Bergregionen (AEM) entwickelt im Rahmen des INTERREG-Programms ein Projekt für die Zusammenarbeit von Bergregionen.
- Die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) hat ein Netzwerk für den Austausch bewährter Verfahren zwischen Grenzregionen geschaffen, um konkrete Vorschläge auszuarbeiten, die im Rahmen der Gemeinschaftsprogramme umgesetzt werden können.

- zur Umsetzung **einer echten Politik der dezentralen Kommunikation** beizutragen, deren Bedeutung in der gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und des Rates "Europa partnerschaftlich kommunizieren"²³ anerkannt wurde. Diese beruht auf dem politischen Engagement der institutionellen Akteure, die europäische Debatte in den Städten und Regionen Europas stetig anzuregen und über die auf Gemeinschaftsebene gefassten Beschlüsse Bericht zu erstatten;
- einen **Aktionsplan** aufzustellen, der die Kommunikationsinstrumente je nach Ziel und Politikbereich differenziert, um die Kommunikation über eine gemeinsame Strategie und gemeinsame Maßnahmen synergetisch mit deren Umsetzung für die Bürger auf lokaler und regionaler Ebene zu verbinden und der Interinstitutionellen Gruppe "Information" (IGI) entsprechende Empfehlungen zu unterbreiten²⁴;
- Methoden und Instrumente vorzuschlagen, die auf lokaler und regionaler Ebene eingesetzt werden können, um das Kommunikationsdefizit zu verringern und **eine umfassendere Berichterstattung in den lokalen und regionalen Medien** über die Auswirkungen der Politiken der Europäischen Union auf das Alltagsleben der Bürger zu fördern, sowie das Potenzial des Ausschusses der Regionen **zur Kommunikation, Information und Vermittlung in Bezug auf Europa** mit Hilfe der neuen Kommunikationstechniken, insbesondere des "Web 2.0", zu verstärken;

empfehl,

- die Bereitstellung **geeigneter Instrumente zur Unterstützung der partizipativen Demokratie**, insbesondere im Rahmen der Lissabon-Strategie, der sozialpolitischen Agenda und der Strategie von Göteborg, sowie die **Entwicklung von Mechanismen wie der "Lokalen Agenda 21"**, bei denen es sich um partizipative und integrierte Mechanismen handelt, die auf die Erstellung langfristiger Strategiepläne ausgerichtet sind²⁵;
- nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags die mögliche Reichweite einer Zusammenarbeit zwischen ihm selbst, lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sowie den anderen europäischen Institutionen hinsichtlich der Entwicklung des Instruments einer europäischen Bürgerinitiative auszuloten, um das diesbezügliche Potenzial zur Förderung einer

23 Europa partnerschaftlich kommunizieren: Beschluss des Europäischen Parlaments vom 9. Oktober 2008 und gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und des Rates (P6Ta(2008) 0463).

24 Der Ausschuss der Regionen schlägt den Mitgliedern des Ausschusses der Regionen und den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bereits einen Kommunikationsleitfaden vor, damit diese den Bürgern die Politik der Europäischen Union wirkungsvoller vermitteln können. CdR 234/2008 fin.

25 Im Anschluss an eine Initiative, die 2002 anlässlich des Gipfels für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg auf den Weg gebracht wurde, sind die Konferenz der maritimen Randregionen (CPMR) und das FOGAR (weltweites Forum der Verbände der Regionen) aktive Mitglieder des Netzwerks der Regionalregierungen für nachhaltige Entwicklung (Network for Regional Government 4 Sustainable Development (NRG 4SD) geworden).

echten europäischen Debatte auszuschöpfen und somit die Legitimität des Multi-Level-Governance-Systems der EU zu verbessern;

- auf der Grundlage der Kompetenzen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften **die Vermittlung der "europäischen Bürgerkunde"** zu verstärken;

fordert die Europäische Kommission auf,

- bei der Bewertung der europäischen Meinungsumfragen (**Eurobarometer**) neue Parameter zu berücksichtigen, die der tatsächlichen Beteiligung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften an der Arbeit der Europäischen Union und der Umsetzung der gemeinsamen Strategien und Maßnahmen Rechnung tragen;

ersucht

- die Mitgliedstaaten, die **E-Governance** für die Regionen und Städte **integrativer** zu gestalten, und ersucht letztere, durch ihre Kommunikationspolitik und ihr E-Governance-System ein Bewusstsein für die Erfolge der Europäischen Union und die entsprechenden Herausforderungen für die Bürger zu vermitteln;
- die EU-Institutionen, eine Web-2.0-Kommunikationsstrategie auf dem Weg zu bringen und die neuartigen Webportale (You tube//EU tube) zu nutzen.

4. Die Wirksamkeit der Gemeinschaftsmaßnahmen stärken

Die Multi-Level-Governance zielt darauf ab, die Gemeinschaftsmaßnahmen in den Bereichen zu stärken, die den europäischen Bürgern besonders wichtig sind. In einem so stark integrierten Raum, wie es die Europäische Union ist, wird sich das Handeln der Gemeinschaft stets unmittelbar auf die Gebietskörperschaften und deren Bürger auswirken. Die Übereinstimmung zwischen den Zielen der Gemeinschaften und den Auswirkungen ihrer Maßnahmen in den Gebietskörperschaften ist somit von entscheidender Bedeutung. Die Empfehlungen des Weißbuchs werden daher darauf ausgerichtet sein, die gemeinschaftliche Zweckbestimmung an die konkreten Realitäten und die Vielfalt der Verwaltung und Programmplanung anzupassen, mit denen die Mandatsträger auf lokaler und regionaler Ebene konfrontiert sind, wenn sie die wichtigsten Gemeinschaftspolitiken umsetzen.

Die Wahl sachdienlicher Instrumente ist das entscheidende Kriterium, damit die Effizienz der Gemeinschaftsmethode gewährleistet wird und die Standards der europäischen Governance weiterentwickelt werden können, wobei der Differenzierung und der Spezialisierung mehr Bedeutung beigemessen wird. Die Aufteilung dieser Instrumente auf die einzelnen Ebenen der Machtausübung wird folglich zum Garanten eines kohärenten Handelns der Gemeinschaft. Die Verfahren der Anhörung, Erprobung und Abschätzung der Folgen für die Gebietskörperschaften, die Methode der offenen Koordinierung, die rechtlichen Instrumente einer vertraglichen Bindung wie die Territorialpakte und der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit müssen ausgedehnt werden, um den negati-

ven Folgen einer Konzentration der Beschlussfassung, einer Verzettlung der Maßnahmen und einer Verwässerung der Ergebnisse entgegenzuwirken. Diese Verfahren und Instrumente sind neue Wege zur Verwirklichung der strategischen Ziele der Europäischen Union.

Die Gemeinschaftspolitiken partnerschaftlich gestalten und umsetzen

Diese Art der flexiblen Politikgestaltung kann erfolgreich und entsprechend variablen Mechanismen an die verschiedenen Gemeinschaftspolitiken angepasst werden, je nachdem, welche Merkmale diese aufweisen. Die Kohäsionspolitik gilt als vorbildliches Beispiel für die Multi-Level-Governance, und die Umweltpolitik war ein Versuchsfeld für bestimmte Mechanismen und Praktiken.

V. Die Hebelwirkung der europäischen Kohäsionspolitik auf andere Gemeinschaftspolitiken

- Seit zwanzig Jahren hat die Kohäsionspolitik wiederholt ihren speziellen Nutzen unter Beweis gestellt und ist dank der Entwicklung konkreter Projekte für den Bürger zum Sinnbild der europäischen Solidarität geworden. Sie hat sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt: Sie wurde ursprünglich ins Leben gerufen, um bei der Einführung des Binnenmarktes die Entwicklung der schwächsten Regionen sicherzustellen, hat es ermöglicht, die sozioökonomischen Unterschiede auszugleichen, die durch die schrittweise Erweiterung der Union hervorgerufen wurden, und ist zu einem wichtigen Instrument zur Unterstützung der Strategie für Wachstum und Beschäftigung in allen Gebieten der Union geworden. In jüngster Zeit wird sie zur Unterstützung des europäischen Konjunkturprogramms herangezogen.
- Die europäische Kohäsionspolitik, auf die derzeit ein Drittel des Gemeinschaftshaushalts entfällt, ist mit spürbaren finanziellen Wirkungen verbunden und führt durch die Nutzung von öffentlich-privaten Partnerschaften und Finanzinstrumenten der Europäischen Investitionsbank zu einer verstärkten interinstitutionellen Partnerschaft. Die Wirksamkeit der europäischen Kohäsionspolitik zeigt sich auch in der Tatsache, dass sie auf europäischer Ebene der Synergie zwischen lokalen, regionalen und nationalen strategischen Entwicklungsprioritäten Auftrieb verleihen kann.
- Ein weiterer erwähnenswerter Aspekt der Wirksamkeit dieser Politik im Zusammenhang mit der Nutzung der Strukturfonds betrifft die Stärkung der institutionellen Kapazitäten von Behörden. Durch die Förderung ihrer Verwaltungskapazitäten und die Harmonisierung ihrer Verfahren auf europäischer Ebene hat die Kohäsionspolitik die Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken begünstigt. Schließlich hat es die Kohäsionspolitik dank der Partnerschaft und der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Einrichtungen und Akteuren der Zivilgesellschaft ermöglicht, umfassende Lösungen für vielschichtige Situationen innerhalb der Europäischen Union bereitzustellen.
- Es gilt, ein weiter gefasstes Konzept des territorialen Zusammenhalts zu entwickeln, der den neuen Herausforderungen Rechnung trägt, vor denen Regionen und lokale Gebietskörperschaften stehen (Globalisierung, Klimawandel, Energieversorgungssicherheit, Einwanderung u.a.). Dazu müssen die konkreten Ziele, für die EU-Mittel bereitgestellt werden, flexibel und unter Berücksichtigung der Eigenart des jeweiligen Gebiets und seiner Strategie für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit definiert werden.

Außerdem ist die Multi-Level-Governance in den Politikbereichen, die zwar nicht ausdrücklich in die Zuständigkeit der Europäischen Union fallen, auf die sich die Gemeinschaftsmaßnahmen jedoch auswirken, etwa das Wohnungswesen und weite Bereiche der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, ein Instrument, mit dem die Querverbindungen dieser Bereiche erfasst und eine zu strenge Auslegung der Aufteilung der Zuständigkeiten überwunden werden können, um gemeinsame Ziele unter Wahrung der Vielfältigkeit von Verfassung und Verwaltung in den einzelnen Mitgliedstaaten zu verfolgen.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Multi-Level-Governance

verpflichtet sich der Ausschuss der Regionen,

- **Initiativen zu planen und auf den Weg zu bringen, die darauf abzielen, bewährte Verfahren im Bereich der Partnerschaft** zu propagieren, die mit der Festlegung der lokalen, regionalen, nationalen und supranationalen politischen Prioritäten in den Mitgliedstaaten zusammenhängen, und alle Initiativen zu unterstützen, die von den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission eingeleitet werden, um das Prinzip der Partnerschaft mit den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften nicht nur in der Phase der Politikdurchführung, sondern vor allem auch bei der Ausarbeitung der betreffenden Politiken anzuwenden;
- **interinstitutionelle Mechanismen vorzuschlagen, die den politischen und strategischen Charakter der Bewertung der europäischen Kohäsionspolitik stärken**, indem die auf nationaler und regionaler Ebene ausgearbeiteten Berichte in einem europäischen Analyse- und Projektionsrahmen konsolidiert werden;

empfiehlt,

- **die Praxis der Partnerschaft** sowohl in vertikaler Richtung - zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der einzelstaatlichen Regierung und der Europäischen Union - als auch in horizontaler Richtung - zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und der Zivilgesellschaft - zu stärken, insbesondere im Rahmen des sozialen Dialogs; dabei sollte die Bürgerbeteiligung durch die Gremien garantiert werden, die von den beteiligten Verwaltungsorganen dafür eingerichtet wurden, insbesondere denen, die aufgrund ihrer geografischen Nähe und in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips besonders bürgernah sind. Im Zuge dieser Beteiligung können die verschiedenen sozialen Gruppen die Gemeinschaftsinitiativen in ihren einzelnen Aspekten bewerten und Meinungen und Empfehlungen dazu abgeben;
- **die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und rationeller zu gestalten**, um einen rechtlichen, administrativen und finanziellen Rahmen zu schaffen, der den innovativen Maßnahmen zuträglich ist, und neue Instrumente zu entwickeln, um die regionale Innovation zu fördern und die verschiedenen Arten der Finanzierung zu stärken (Risikokapital,

Business-Angel-Finanzierung, Mikrokredite usw.);

- **die Verwaltungskapazitäten der Gebietskörperschaften zu stärken**, um ein kompetentes Projektmanagement zu gewährleisten und den Austausch bewährter Verfahren auf dem Gebiet der territorialen Governance in der Europäischen Union zu intensivieren;

fordert die Europäische Kommission auf,

- Anpassungen der Gemeinschaftspolitiken **im Sinne einer verstärkten Partnerschaft** im Einzelfall zu prüfen;
- **die Koordinierung** zwischen Strukturfondsinterventionen, sektoralen Programmen und Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums **zu fördern**;
- **die Fortschritte zu bewerten, die bei der Vereinfachung und Dezentralisierung der Verwaltung der Strukturfonds im Zeitraum 2007-2013 erzielt wurden**, und dabei besonders die Verhältnismäßigkeit zwischen Verwaltungsaufwand und Art und Umfang der Intervention sowie der Auswirkungen auf die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu beachten.

Den europäischen Integrationsprozess koordinieren

Zur Verbesserung der europäischen Regierungsführung und der Umsetzung der Gemeinschaftsstrategien ist einerseits ein koordiniertes Vorgehen der verschiedenen Verwaltungsebenen und andererseits eine Koordinierung der Maßnahmen und Instrumente unerlässlich. Die Wirtschaftskrise und die Verständigung darüber, dass es dringend einer koordinierten europäischen Antwort bedarf, unterstreichen den grundlegenden Charakter von Koordinierung, verdeutlichen jedoch auch die bleibenden Schwierigkeiten bei der Gewährleistung eines solchen gemeinschaftlichen Handelns aufgrund eines Mangels an Koordinierung und gegenseitigem Vertrauen. **Die Krise ist somit ein Test für den europäischen Integrationsprozess.** Gefordert ist die Fähigkeit der EU, die politischen Maßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft zu koordinieren und dank der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure und der direkten Einbeziehung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sowie der Nutzung der öffentlich-privaten Partnerschaft auf eine ausgewogenere Alternative der nachhaltigen Entwicklung des territorialen Zusammenhalts zuzusteuern²⁶. Die Mechanismen der europäischen Integration müssen durch die Gemeinschaftsmethode und eine zwischenstaatlichen Zusammenarbeit aufeinander abgestimmt werden, wobei sich diese Koordinierung auf finanzielle, wirtschaftliche und territoriale Instrumente zur Wiederbelebung des europäischen Prozesses sowie auf eine bessere Abstimmung der Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement (zusätzliche Flexibilität bei den Europäischen Strukturfonds, Europäischer Fonds für die Anpas-

26

Schlussfolgerungen des Europäischen Gipfeltreffens der Regionen und Städte am 5./6. März 2009 in Prag - CdR 86/2009 fin.

sung an die Globalisierung, EIB-Unterstützung usw.) und zur Überwindung der Krise (Innovationspolitik, Industriepolitik usw.) stützen muss²⁷.

Die Gemeinschaftsmethode ist am besten geeignet, die Umsetzung der Multi-Level-Governance zu gewährleisten. Allerdings wird - ohne den Vorrang dieser Methode in Frage zu stellen - in den Bereichen, in denen die Europäische Union lediglich für die Koordinierung oder Unterstützung zuständig ist, seit mehreren Jahren die Methode der offenen Koordinierung angewandt, die die auf das institutionelle Dreieck gestützte Gemeinschaftsmethode und das exklusive Initiativrecht der Kommission bei der Rechtsetzung ergänzen soll. Im Einzelfall angewendet, könnten durch diese Methode unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips die Zusammenarbeit, der Austausch bewährter Verfahren sowie die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Leitlinien von Mitgliedstaaten gefördert werden.

Die offene Koordinierungsmethode hat jedoch gemessen an ihren ursprünglichen Zielen bislang nicht den erhofften Zusatznutzen erbracht und sich für die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die nicht in ausreichendem Maße einbezogen werden, nicht als zufriedenstellend erwiesen. Letztere vertreten dagegen die Auffassung, dass diese Methode, sofern sie integrativer gestaltet wird, auf andere Politikbereiche ausgedehnt werden kann.

VI. Die Monitoring-Plattform des Ausschusses der Regionen für die Lissabon-Strategie

- Der Ausschuss der Regionen hat 2006 eine Monitoring-Plattform für die Lissabon-Strategie eingerichtet, die derzeit über hundert Regionen und Städte in 26 Mitgliedstaaten umfasst. Über dieses Austausch- und Bewertungsnetzwerk erfolgt das Monitoring der Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebene in die Gestaltung der Lissabon-Strategie und ihre Verbindung mit der Kohäsionspolitik.
- In ihrem Monitoringbericht über die Verwirklichung der Ziele von Lissabon dank koordinierter und integrierter territorialer Maßnahmen wird darauf verwiesen, dass alle betroffenen Governance-Ebenen die Abstimmung und Koordinierung ihrer politischen Agenden verstärken und ein breiteres Spektrum an juristischen Instrumenten bereitstellen müssen.
- Der Ausschuss der Regionen hat insbesondere anlässlich des Europäischen Gipfeltreffens der Regionen und Städte am 5./6. März 2009 in Prag einen Konsultationsprozess über die künftige Strategie für Wachstum und Beschäftigung angestoßen, um die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bereits im Vorfeld ihrer Ausarbeitung einzubeziehen (www.lisbon.cor.europa.eu).
- Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen, insbesondere für KMU, beabsichtigt der Ausschuss der Regionen, eine innovative Auszeichnung ins Leben zu rufen, um die Regionen zu würdigen, die sich EU-weit am stärksten für das Unternehmertum eingesetzt haben. Mit der alljährlich zu verleihenden Auszeichnung als "**Euro-päische Unternehmerregion**" sollen die Regionen ermutigt werden, eine strategische Planung für langfristig nachhaltige Wirtschafts- und Sozialreformen auszuarbeiten, die breite Unterstützung seitens der Bevölkerung und der Akteure vor Ort finden.

²⁷

Schlussfolgerungen des Europäischen Gipfeltreffens der Regionen und Städte am 5./6. März 2009 in Prag - CdR 86/2009 fin.

- Auf diese Weise möchte der Ausschuss der Regionen zusätzliche Impulse zum Auftakt der neuen Strategie für Wachstum und Beschäftigung geben, die sich an die Lissabon-Strategie anschließt, und zugleich den zehn Grundsätzen des "Small Business Act" (Verbesserung des Umfelds für KMU) der Europäischen Union auf lokaler und regionaler Ebene allgemein zum Durchbruch verhelfen.

Der Lissabon-Strategie mangelt es unbestreitbar an Koordinierung, und ihre Umsetzung erfolgt nach wie vor ausschließlich von oben nach unten. Das "Lissabon-Paradoxon", auf das die Monitoring-Plattform des Ausschusses der Regionen hingewiesen hat, zeigt, dass die Einbeziehung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften unzureichend war, und macht deutlich, dass dringend eine verstärkt dezentrale Gemeinschaftsstrategie für Wachstum und Beschäftigung auf den Weg gebracht werden muss, die auf dem Potenzial der Regionen und Städte beruht, die aufgrund ihrer Befugnisse bei der Förderung von Innovation, Forschung und Bildung in Europa eine Schlüsselrolle spielen²⁸.

Die Wiederbelebung der europäischen Wirtschaft hängt auch von der Umsetzung des "Small Business Act" für Europa ab, die im Rahmen einer Partnerschaft mit den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften erfolgen muss²⁹.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Multi-Level-Governance

verpflichtet sich der Ausschuss der Regionen,

- die Überlegungen in Bezug auf eine **auf die territoriale Dimension bezogene offene Koordinierungsmethode** zu prüfen und festzulegen, in welchen Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft die offene Koordinierungsmethode für die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften die beste Lösung ist, unter besonderer Berücksichtigung der Bereiche Einwanderungspolitik und Integration von Zuwanderern sowie Innovation und Bildung;
- dem Europäischen Rat im März 2010 **die Ergebnisse der Konsultation der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften über die Zukunft der Strategie für Wachstum und Beschäftigung vorzulegen;**

fordert

- die Mitgliedstaaten auf, dafür zu sorgen, dass die offene Koordinierungsmethode durch **regionale und lokale Aktionspläne** flankiert wird und umgekehrt die Berücksichtigung der regionalen und lokalen Pläne in den nationalen Plänen begünstigt und entsprechende

²⁸ EUROCITIES führt mit Unterstützung der Europäischen Kommission über das 6. Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung ein Projekt durch, das den Austausch von bewährten Verfahren und Fachwissen sowie deren Anwendung bei der nachhaltigen Stadtentwicklung erleichtert.

²⁹ Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema "Vorfahrt für KMU in Europa - der 'Small Business Act' für Europa", 12./13. Februar 2009 - CdR 246/2008 fin.

schriftliche Vereinbarungen auf mehreren Ebenen abgeschlossen werden; fordert daher die Europäische Kommission auf, das Bestehen von regionalen und lokalen Kontaktstellen im Rahmen des Monitoring der offenen Koordinierungsmethode anzuerkennen;

ersucht die Kommission und die Mitgliedstaaten,

- **die offene Koordinierungsmethode** durch die Entwicklung - in Zusammenarbeit mit den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften - von **Indikatoren für partizipative Governance und von territorialen Indikatoren integrativer zu gestalten**³⁰;
- in enger Zusammenarbeit mit den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften **die Hindernisse für die Umsetzung des Binnenmarktes zu ermitteln, mit denen sich die Regionen, Städte und Gemeinden derzeit konfrontiert sehen**, sowie geeignete Lösungen aufzuzeigen, um den Binnenmarkt an die derzeitigen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen anzupassen;
- die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften in geeigneter Weise in die Überprüfung der Lissabon-Strategie für die Zeit nach 2010 einzubeziehen.

Integrierte Politiken ausarbeiten

Ein integrierter Ansatz gewährleistet die Wirksamkeit der gemeinsamen Politiken. Er umfasst eine vertikale Dimension, die eine bessere Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Governance-Ebenen voraussetzt, sowie eine horizontale Dimension, die eine kohärente Umsetzung der sektoralen Politiken erfordert, um eine nachhaltige Entwicklung zu erzielen und die Synergien mit anderen einschlägigen Politiken der Europäischen Union zu wahren.

Die Verwirklichung des territorialen Zusammenhalts als Gemeinschaftsziel ist in dieser Hinsicht von grundlegender Bedeutung für die Zukunft der Gemeinschaftspolitiken. Der Geltungsbereich des territorialen Zusammenhalts muss drei Aspekten Rechnung tragen, und zwar dem korrekativen Aspekt durch Verringerung der bestehenden Unterschiede und Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu den wesentlichen öffentlichen Dienstleistungen für alle Bürger unabhängig von ihrem Wohnort; dem präventiven Aspekt durch Vermeidung territorialer Ungleichheiten mithilfe kohärenterer sektororientierter Politiken mit territorialen Auswirkungen, wobei in jedem Fall in den am stärksten benachteiligten Gebieten die eigenen Ressourcen gefördert werden müssen, damit die Menschen dort verwurzelt bleiben; sowie dem auf die Schaffung von Anreizen ausgerichteten inzit-

30

"Der Ausschuss der Regionen befürwortet den Einsatz neuer Instrumente, insbesondere von Indikatoren, die auf die Erfordernisse der Umsetzung des territorialen Zusammenhalts abgestimmt sind, auch durch subregionale Analysen." Stellungnahme zum Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt (CdR 274/2008 fin).

"Für die Entwicklung adäquater regionaler Strategien und politischer Antworten müssen angemessene Instrumente geschaffen werden, die eine Berücksichtigung regionaler Unterschiede in sämtlichen Politikbereichen ermöglichen (zum Beispiel das pro Einwohner zur Verfügung stehende Einkommen, um Transferleistungen zu berücksichtigen, in Ergänzung zum Pro-Kopf-BIP, das Steueraufkommen, der Zugang zu verschiedenen Dienstleistungen [...], die demografische Struktur und die Siedlungsstruktur [...]) oder auch die Schaffung zusammengesetzter Indices der menschlichen Entwicklung", Stellungnahme zum Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt (CdR 274/2008 fin).

tiven Aspekt durch die Verbesserung der territorialen Integration im Rahmen der Förderung der Zusammenarbeit.

Der territoriale Zusammenhalt, für den im Vertrag von Lissabon die geteilte Zuständigkeit zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten festgelegt ist, muss in alle sektorbezogenen Politikbereiche einfließen und zum Inbegriff der Multi-Level-Governance werden. Die stadtpolitische Governance ist darüber hinaus ausschlaggebend für die erfolgreiche Umsetzung der Strategien für eine nachhaltige Entwicklung in städtischen Gebieten, nicht nur im Hinblick auf die Koordinierung der verschiedenen Regierungsebenen, sondern auch wenn es darum geht, die lokalen Akteure einzubeziehen. Die städtische Governance muss im Rahmen eines Gesamtkonzepts die drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung - Umwelt, Wirtschaft und soziale Fragen - umfassen, um einen echten sozialen und territorialen Zusammenhalt zu gewährleisten. Weitere gemeinsame Politiken sind für ein integriertes und kohärentes Vorgehen ebenfalls relevant. Überdies müssen die ländlichen Gebiete an der Multi-Level-Governance ansetzende Gesamtstrategien für die Förderung ihrer nachhaltigen Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit aufstellen. In diesen Strategien sollten Mittel und Wege aufgezeigt werden, wie den natürlichen Nachteilen dieser Gebiete sowie den Ungleichgewichten zwischen städtischen und ländlichen Gebieten begegnet werden kann.

VII. Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union

- Die Entwicklung einer integrierten Meerespolitik für die EU ist eines der seltenen Beispiele auf europäischer Ebene für den Versuch eines gemeinsamen Ansatzes mehrerer sektoraler Politiken auf der Grundlage einer territorialen Typologie. Der Prozess, der 2006 mit dem Grünbuch eingeleitet und anschließend mit dem Blaubuch vorgezeichnet wurde, hat gezeigt, wie engagiert sich die betroffenen regionalen und lokalen Akteure für eine integrierte Bewirtschaftung der Meere einsetzen. Verkehr, Umweltschutz, erneuerbare Energien, wirtschaftliche Entwicklung sind einige der Sektoren, die von einer Politik betroffen sind, welche aus dem Ehrgeiz entstanden ist, die Anforderungen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung und der Sicherheit unserer Meere - die endlich als natürliche und wirtschaftliche Ressourcen von grundlegender Bedeutung für den europäischen Kontinent anerkannt werden - horizontal zu integrieren.
- Die Verfolgung dieses Ziels muss mit sachdienlichen Maßnahmen einhergehen, um die einigende Wirkung einer integrierten politischen Vision für den maritimen Bereich zu verstärken. In diesem Zusammenhang hält es der Ausschuss der Regionen für erforderlich, das EU-Finanzierungssystem zu überarbeiten und zu einem einzigen, vereinfachten System für alle oder doch die meisten maritimen Themen innerhalb eines Europäischen Küsten- und Inselfonds umzugestalten sowie eine europäische Meeresplattform unter Einbeziehung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sowie der maßgeblichen Akteure als Instrument zur Bündelung des Sachverstandes und zum Austausch bewährter Praktiken zu schaffen.

Die verstärkte Konsultationskultur verfeinern

Seit 2002 hat sich eine verstärkte **Kultur der Konsultation entwickelt**, die im Weißbuch "Europäisches Regieren" empfohlen wurde, in Anerkennung der Tatsache, dass *"die im Vorfeld der Beschlussfassung auf angemessene Konsultationen verwandte Zeit [...] möglicherweise zu besseren Rechtsvorschriften [führt], die rascher verabschiedet werden und leichter anzuwenden und durchzusetzen sind"*.

Der Dialog zwischen der Europäischen Kommission und den interessierten Kreisen im Vorfeld der Vorlage von Vorschlägen und der Billigung politischer Initiativen nimmt mehrere Formen an:

- Anhörung im Rahmen des Rechtsetzungsprozesses, insbesondere die Anhörung des Ausschusses der Regionen als institutionelle Vertretung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften;
- bereichsspezifische Konsultationsmechanismen, durch die die spezifischen Bedingungen für ein Eingreifen der Europäischen Union in den einzelnen Tätigkeitsbereichen berücksichtigt werden;
- Schaffung eines Konsultationsrahmens gemäß den Mindeststandards für Konsultationen;
- strukturierter Dialog mit den repräsentativen Verbänden der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Multi-Level-Governance

verpflichtet sich der Ausschuss der Regionen,

- die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und den europäischen und einzelstaatlichen Verbänden der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im **Rahmen des strukturierten Dialogs** bei der Vorbereitung des Legislativprogramms der Europäischen Kommission auszubauen;
- mit den anderen EU-Institutionen zusammenzuarbeiten, um zu einer effektiven Folgenabschätzung seiner Tätigkeit zu kommen und dadurch seiner in den Verträgen festgelegten Rolle als beratende Einrichtung gerecht zu werden und seinen zusätzlichen Nutzen für den Entscheidungsfindungsprozess der EU zu verdeutlichen;

fordert die Europäische Kommission auf,

- **über die Folgemaßnahmen** zu seinen politischen Empfehlungen in Form von mündlichen und schriftlichen Anfragen Bericht zu erstatten.

Bessere Rechtsetzung

Bei der Koordinierung des Rechtsetzungsprozesses, die im Aktionsplan "Bessere Rechtsetzung" vorgeschlagen und durch die 2003 vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kom-

mission angenommene interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung bestätigt wurde, muss umfassend der Beitrag berücksichtigt werden, den die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sowie die rechtlichen und politischen Instrumente leisten, die die Gebietskörperschaften in ihrer Strategie für eine bessere Rechtsetzung empfohlen haben.

Schon auf der Grundlage der geltenden Verträge und in Erwartung des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon ermöglichen es die bestehenden internen Instrumente und Gemeinschaftsmechanismen, **einen konzertierten und koordinierten Ansatz zur Überprüfung und Kontrolle der Subsidiaritätsgrundsätze bereitzustellen**. In einigen Mitgliedstaaten wurde darüber hinaus bereits ein interner Reformprozess eingeleitet, der das Eingreifen der gesetzgebenden Regionalversammlungen in die Mechanismen sicherstellt, die in dem Protokoll über die Anwendung und Kontrolle der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit des Vertrags von Lissabon empfohlen werden, damit sie als Teil des parlamentarischen Apparats ihres Landes bzw. als Kammern des nationalen Parlaments handeln können. Diese Tendenz bei der Achtung der einzelstaatlichen Verfassungsstrukturen sollte ausgeweitet werden.

Ferner sollte die Fähigkeit der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Erfassung des Gemeinschaftsrechts gefestigt werden, um **die Rechtssicherheit in der Europäischen Union zu stärken und die ordnungsgemäße Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu erleichtern**. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften besser einzubeziehen, da die Wirkung einer Gemeinschaftsrichtlinie oder -verordnung aufgrund der internen territorialen Organisation, des Grades an Autonomie der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und des Umfangs ihrer Befugnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sein kann. Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Richtlinie über Abfalldeponien³¹ und der Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge³² sind bezeichnende Beispiele dafür, dass es angebracht ist, die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in den gesamten Prozess der Ausarbeitung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften einzubeziehen³³.

Folgenabschätzungen zu Entwürfen für gemeinschaftliche Rechtsakte sind ein wichtiges Instrument, um eine bessere Gemeinschaftsrechtsetzung zu erreichen. Bei einer Folgenabschätzung müssen Ausführung und Anwendung der Rechtsakte untersucht werden. Hierbei ist es äußerst wichtig, dass der territoriale Aspekt der neuen Rechtsetzung in den aktuellen Folgenabschätzungen der Kommission im

³¹ Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien (ABl. L 182 vom 16.7.1999, S. 1-19; Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Abfälle (ABl. L 114 vom 27.4.2006 S. 9-21).

³² Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge. ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 114 -240.

³³ Beim Europäischen Institut für öffentliche Verwaltung (EIPA) wurde eine Studie über die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf lokaler Ebene in Auftrag gegeben, in der insbesondere diese beiden Fälle untersucht werden, und deren Ergebnisse der hochrangigen Gruppe zum Thema Governance in der Europäischen Union unter schwedischem Vorsitz im Oktober 2009 vorgelegt werden.

Mittelpunkt steht. Die Kommissionsdienststellen müssen die Folgen neuer Rechtsakte für Regionen und Kommunen frühzeitig bewerten, um diesen territorialen Aspekt richtig einzuschätzen. Der Ausschuss der Regionen kann hierbei eine wichtige Rolle spielen.

VIII. Netzwerk für Subsidiaritätskontrolle des Ausschusses der Regionen: ein geeignetes Instrument zur Stärkung der demokratischen Rechenschaftspflicht und der Beteiligung am Rechtsetzungsprozess der Europäischen Union

- Das Prinzip der Subsidiarität besagt, dass in den Bereichen der nicht ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft Entscheidungen auf der Ebene getroffen werden sollen, auf der sie am besten geregelt werden können. Deshalb müssen in den betreffenden Bereichen Tests durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass ein gemeinschaftliches Vorgehen in Anbetracht der verfügbaren Optionen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene gerechtfertigt ist.
- Das vom Ausschuss der Regionen geschaffene Netzwerk für Subsidiaritätskontrolle, das derzeit 96 Mitglieder (regionale und lokale Gebietskörperschaften, nationale und regionale Parlamente, Verbände von Gebietskörperschaften) umfasst, führt über seine Website Online-Konsultationen durch. Das Netzwerk hat folgende Ziele:
- *Konsultationen seiner Partnerorganisationen* über Dokumente und Vorschläge der Europäischen Kommission *durchzuführen*, die dazu beitragen, die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu untersuchen und die Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen zu bewerten. Auf diese Weise erleichtert das Netzwerk die Kommunikation zwischen den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und dem Ausschuss der Regionen in Bezug auf das europäische Rechtsetzungsverfahren;
- *als Informationsstelle zu dienen*, die den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften einen rascheren Zugang zu Informationen ermöglicht, die für sie im Zusammenhang mit der EU von Interesse sind, und die ihnen eine zusätzliche Möglichkeit gibt, sich Gehör zu verschaffen;
- *den Ausschuss der Regionen bei der Erweiterung seiner Konsultationsgrundlage zu unterstützen*, indem es ihm Zugang zu den politischen und verwaltungstechnischen Strukturen der europäischen Regionen und Städte verschafft und seinen Berichterstattem diese Ressourcen zur Verfügung stellt;
- *die Mitglieder des Netzwerks für Subsidiaritätskontrolle* in künftige Untersuchungen über die Auswirkungen von Vorschlägen der Kommission auf regionaler oder lokaler Ebene einzubeziehen, und zwar bereits im Vorfeld des Rechtsetzungsprozesses.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Multi-Level-Governance

verpflichtet sich der Ausschuss der Regionen,

- seine Beteiligung an den Folgemaßnahmen des **Aktionsplans "Bessere Rechtsetzung" zu verstärken und seinen internen politischen Prozess** sowie seine Konsultationen über interaktive Plattformen **auszubauen**, um verlässliche Angaben über die Berücksich-

tigung der lokalen und regionalen Dimension bei den in Vorbereitung befindlichen Rechtsvorschriften zu erhalten;

- **seine interinstitutionellen Beziehungen** zum Rat, zur Kommission und zum Europäischen Parlament während des Rechtsetzungsprozesses weiter auszubauen;
- **mit den nationalen Parlamenten und den regionalen gesetzgebenden Versammlungen eine Arbeitsweise zu entwickeln**, um den Standpunkt der regionalen und lokalen Behörden in allen Mitgliedstaaten in der Ex-ante-Phase sowie im Rahmen des Frühwarnsystems geltend zu machen³⁴;
- zu den **Arbeiten der hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenvertreter zur Reduzierung der Verwaltungslasten** beizutragen, sich zu den von der Gruppe unterbreiteten Vorschlägen zu äußern und daher die Einsetzung einer hochrangigen Gruppe der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in Erwägung zu ziehen;

fordert,

- dass **die interinstitutionelle Vereinbarung** zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über **bessere Rechtsetzung** ein Vereinbarungsprotokoll mit dem Ausschuss der Regionen über die Umsetzung bestimmter Bewertungs- und Konsultationsmechanismen enthält;

fordert die Europäische Kommission auf,

- die Bemühungen um **Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds** insbesondere im Rahmen der Kohäsionspolitik fortzusetzen und in die nationalen Aktionspläne zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften eine Regionalkomponente aufzunehmen;
- **einen leichteren Zugang der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften** zum Komitologieverfahren und zu den Sachverständigengruppen zu gewährleisten, die mit der Umsetzung des Aktionsplans "Bessere Rechtsetzung" betraut sind^{35 36};

ersucht die Mitgliedstaaten,

- einen Rahmen für die Konsultation der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu schaffen, um **die Umsetzung der europäischen Rechtsvorschriften zu erleichtern**;

34 Die Konferenz der regionalen gesetzgebenden Parlamente Europas (CALRE) hat ein Netzwerk auf technischer und politischer Ebene zur Subsidiaritätskontrolle geschaffen.

35 Bericht des hochrangigen Seminars zum Thema lokale Governance (vom 14. bis 16. September 2008 in Biarritz).

36 Der europäische Verband der Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (REGLEG) organisiert den Austausch bewährter Verfahren über die Beteiligung von Sachverständigen der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen im Rahmen des Komitologieverfahrens sowie im Rahmen der Expertengruppen der Kommission und der Arbeitsgruppen des Rates.

- sicherzustellen, dass bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in nationales Recht und bei seiner Anwendung die innerstaatliche Verteilung der Zuständigkeiten beachtet wird;
- im Rahmen des Europarates die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Vorschlag einer Charta der regionalen Demokratie fortzuführen.

Die territorialen Auswirkungen des Gemeinschaftshandelns bewerten

Durch die Bewertungsmechanismen kann festgestellt werden, ob die Entscheidungen auf der jeweils angemessenen Ebene getroffen und umgesetzt werden. Ferner ermöglichen sie es, die geeigneten politischen Instrumente sowie den Bereich und das Ausmaß der Gemeinschaftsintervention zu ermitteln. Mit Blick auf die Definition der "territorialen Auswirkungen", die Festlegung der gemeinsamen Ziele, die an die besonderen territorialen Gegebenheiten angepasst werden können, und die Entwicklung sachdienlicher quantitativer und qualitativer Indikatoren eröffnet sich ein wichtiges Betätigungsfeld. Dies kann darüber hinaus dazu beitragen, dem Grundsatz des territorialen Zusammenhalts einen konkreten Inhalt zu verleihen.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Multi-Level-Governance

verpflichtet sich der Ausschuss der Regionen,

- **die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission im Rahmen des Abkommens über die Zusammenarbeit zu verstärken**, um begründete Stellungnahmen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften über die Abschätzung der Auswirkungen von Vorschlägen der Kommission zu einem frühen Zeitpunkt des Rechtsetzungsprozesses zu übermitteln;
- mit Unterstützung des Ausschusses für Folgenabschätzung der Europäischen Kommission **eine hochrangige technische Gruppe für die Bewertung der territorialen Auswirkungen der großen Gemeinschaftspolitiken** einzurichten, um Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, die Rechtsetzung zu verbessern, die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und die Akzeptanz der Gemeinschaftspolitiken bei den Bürgern zu erhöhen;

empfiehlt,

- die **territoriale Folgenabschätzung systematischer zu gestalten**, indem die betroffenen Akteure im Vorfeld der Entscheidungsfindung einbezogen werden. Hierdurch sollen die wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Auswirkungen der legislativen und nichtlegislativen Vorschläge der Gemeinschaft in den Gebietskörperschaften erwogen werden;
- die Mechanismen zur Bewertung der territorialen Auswirkungen in den Fällen zu stärken, in denen **während des Rechtsetzungsprozesses grundlegende Änderungen der ursprünglichen Vorschläge** angeregt werden;

- die Voraussetzungen für die **Ex-post-Bewertung** zu verbessern, um die lokalen und regionalen Auswirkungen bestimmter Richtlinien sowie die Umsetzung und Durchführung europäischer Rechtsakte auf regionaler und lokaler Ebene zu untersuchen und in den Bewertungsbericht der Kommission aufzunehmen;
- dass **die europäischen und nationalen Statistiken** die Vielfalt der territorialen Gegebenheiten widerspiegeln, um die Auswirkungen der Politiken auf territorialer Ebene genauer zu erfassen;

fordert die Europäische Kommission auf

- sicherzustellen, dass ihre verschiedenen **Trendgrafiken** zur Ermittlung der Fortschritte bestimmter Politiken, die für die europäische Integration von maßgeblicher Bedeutung sind, die Variable der Multi-Level-Governance einschließen, um die tatsächlichen Auswirkungen der Gemeinschaftsintervention zu bewerten, und unterstreicht in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, **die regionale und lokale Dimension des Binnenmarkt-Anzeigers zu verstärken.**

Das Potenzial der territorialen Zusammenarbeit entwickeln

Die Verstärkung der territorialen Zusammenarbeit ist notwendig, um die Ziele des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zu erreichen. Die von einem politischen, rechtlichen und finanziellen Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit garantierten Möglichkeiten einer vertikalen und horizontalen Partnerschaft müssen in den kommenden Jahren substantiell gefördert werden.

Innerhalb eines geografischen Rahmens haben die politischen Organe und die Verwaltungen verschiedener Ebenen die Möglichkeit, zusammenzuarbeiten und gemeinsame Anliegen zu fördern, indem sie die Lebensbedingungen der betreffenden Bevölkerungsgruppen verbessern und ihre Ressourcen und Kompetenzen bündeln.

Angesichts der anstehenden Konsolidierung des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit und der Überarbeitung seiner Geschäftsordnung ist der Ausschuss der Regionen geneigt, Vorschläge zur Optimierung des Mehrwerts dieses Instruments auszuarbeiten.

IX. Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

- Der EVTZ ist ein neues gemeinschaftliches Rechtsinstrument (Verordnung EG Nr. 1082/2006), das darauf abzielt, die territoriale Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungsebenen sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu stabilisieren. Ihm kommt mit Blick auf die Stärkung der Politik des territorialen Zusammenhalts besondere Bedeutung zu. Derzeit sind etwa 30 EVTZ im Aufbau begriffen; sechs EVTZ wurden bereits eingerichtet.

- Die Dimension der Multi-Level-Governance ist das Kernstück des Prozesses der Initiierung, der Einrichtung und des Betriebs eines EVTZ. Dieser ermöglicht es, nach einer variablen institutionellen Geometrie Behörden entsprechend ihrer Zuständigkeitsebene einzubeziehen und eine erweiterte Partnerschaft mit den Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft zu fördern. Den Erfahrungen zufolge können EVTZ in verschiedenen Bereichen zum Einsatz kommen, von der Gesundheitsversorgung bis zum Bevölkerungsschutz, von der wirtschaftlichen Entwicklung bis zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen, von der allgemeinen und beruflichen Bildung bis zur Forschungs- und Innovationspolitik usw.
- Der Ausschuss der Regionen setzt sich in Abstimmung mit den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten dafür ein, das Potenzial dieses Instruments zu optimieren und die Schaffung eines öffentlichen Raums der Kommunikation, Information, Analyse, Forschung und Vernetzung von Sachverstand zu erleichtern.

Die interne Strategie der Europäischen Union ist auch auf die Entwicklung von Makroregionen ausgerichtet. Dieses innovative Konzept bedarf jedoch einer großen Kohärenz bei seiner Gestaltung und seiner Einbeziehung in den europäischen Integrationsprozess und muss unbedingt durch Politikgestaltung auf mehreren Ebenen unterstützt werden, die eine neue Art von Partnerschaft festlegt, welche die strategischen Ansätze der internen und externen Politikbereiche der Union einander angleicht. Die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strategie für den Ostseeraum und dem bevorstehenden Start der Donau-Strategie sowie die Möglichkeiten des für Gebiete in äußerster Randlage aufgestellten Aktionsplans für das größere nachbarschaftliche Umfeld werden von maßgeblicher Bedeutung sein, wenn es darum geht, die Relevanz solcher Makroregionen für die europäische Governance, die Entwicklung der territorialen Zusammenarbeit und das Ziel des territorialen Zusammenhalts zu ermitteln.

X. Die Ostsee-Strategie

- Die Ostsee-Strategie zielt darauf ab, die Zusammenarbeit im Bereich dieses Meeresbeckens zu erneuern, um den Umweltzustand der Region zu verbessern, die Nachhaltigkeit ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu unterstützen, die Zugangsmöglichkeiten zu verbessern und das Sicherheitsniveau anzuheben. Diese partizipative integrierte Strategie, die zurzeit ausgearbeitet wird, ist beispielhaft für die Umsetzung sektorübergreifender Politiken, die von mehreren Akteuren vorangetrieben werden und auf eine europäische Makroregion abzielen. Sie soll die verschiedenen Planungs- und Finanzierungslinien auf europäischer, nationaler und subnationaler Ebene einbeziehen. Dabei kann sie bei den kohäsionspolitischen Programmen als Bezugsrahmen angesetzt werden.
- Die Governance wird für den Erfolg dieser Strategie von ausschlaggebender Bedeutung sein. Ihre Entwicklung erfordert einen mehrere Ebenen umfassenden Ansatz mit einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen der europäischen, nationalen, regionalen und

lokalen Ebene sowie einer Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg und zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor³⁷.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Multi-Level-Governance

verpflichtet sich der Ausschuss der Regionen,

- die Zweckdienlichkeit von **Strategien der makroregionalen Entwicklung** unter dem Aspekt der Einbeziehung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der Phase der Planung, Ausarbeitung und Umsetzung, der Unterrichtung der Bürger und der Evaluierung sowie in die jeweiligen Aktionspläne zu bewerten und gegebenenfalls eine ausreichende Bereitstellung von Finanzmitteln im Rahmen des Gemeinschaftshaushalts für entsprechende Finanzierungsquellen und -mechanismen zu fordern;
- mit der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten und den anderen betroffenen Institutionen zusammenzuarbeiten, um **sich entschlossen für die Kommunikation und die operative Unterstützung der Schaffung neuer EVTZ** sowie des Austauschs bewährter Verfahren im Rahmen der bereits geschaffenen EVTZ **einzusetzen**;
- auf der Grundlage der Erfahrungen seiner Expertengruppe³⁸ seinen Beitrag zur möglichen **Überarbeitung der Verordnung 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)** zu leisten, insbesondere im Hinblick auf eine stärkere Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner, die Erleichterung der Umsetzung über die EU-Außengrenzen hinweg, größere Flexibilität bei den Verfahren zur Einrichtung, einen Verweis in den wichtigsten europäischen Rechtstexten, bei denen die grenzübergreifende Dimension eine erhebliche Rolle spielt (z.B. grenzübergreifende Gesundheitsversorgung), die Vorausplanung von Anreizmaßnahmen einschließlich juristischer, wirtschaftlicher und finanzieller Fördermaßnahmen auf europäischer oder nationaler Ebene und eine Förderung dieses Instruments in der gemeinschaftlichen Rechtsordnung in Europa;

empfiehlt,

- **zusätzliche Mittel für die drei Bereiche der territorialen Zusammenarbeit bereitzustellen**, da diese unbestreitbar einen Beitrag zum europäischen Integrationsprozess leisten;

³⁷ Stellungnahme des Ausschusses der Regionen über "Die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der neuen Ostseestrategie" - CdR 381/2008 fin.

³⁸ Der Ausschuss der Regionen hat eine Gruppe von Experten von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und Forschungsinstituten aus fast 23 Ländern eingesetzt. Diese Gruppe soll

- die Kontrolle und Umsetzung der Bestimmungen der Verordnung auf der Ebene der Mitgliedstaaten durchführen;
- den Austausch von Erfahrungen über die Gründung von EVTZ auf territorialer Ebene erleichtern und Kenntnisse über bewährte einschlägige Verfahren teilen;
- die mögliche Nutzung des EVTZ als Instrument der territorialen Entwicklung festlegen;
- die Kommunikation in Bezug auf die Möglichkeiten und Herausforderungen im Zusammenhang mit dem EVTZ auf territorialer Ebene verbessern.

Website: www.cor.europa.eu/egtc.htm.

fordert

- die Europäische Kommission auf, in ihrem nächsten Bericht über die **Bewertung/ Überarbeitung der EVTZ-Verordnung** darzulegen, welche Möglichkeiten sie in Betracht zieht, um dieses Rechtsinstrument voll und ganz zu nutzen;
- die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, **die Sensibilisierung über dieses Instrument** durch eine erhebliche Intensivierung der internen Information in den Generaldirektionen und den Ministerien und durch eine Nutzbarmachung seines Mehrwerts zu verstärken;
- die Mitgliedstaaten auf, bei der Schaffung von EVTZ mit den Regionen und den lokalen Gebietskörperschaften loyal zusammenzuarbeiten, damit die Entwicklung und Umsetzung dieser Projekte voll dem Buchstaben und dem Geist der Verordnung 1082/2006 entsprechen.

Innovative und partnerschaftliche Governance-Methoden fördern

Die wirtschaftlichen, technologischen und gesellschaftlichen Umbrüche machen ein Umdenken und eine Änderung der Vorgehensweisen erforderlich. **Die Gemeinschaftsmethode ist es wert, durch innovative und experimentelle Verfahren verbessert zu werden, die von den Erfahrungen und dem Fachwissen der Mandatsträger der regionalen und lokalen Ebene profitieren, die am häufigsten Gemeinschaftspolitiken umsetzen und das Gemeinschaftsrecht anwenden müssen.**

In diesem Zusammenhang ist die Erprobung ein Instrument guter Regierungsführung, das es ermöglicht, Maßnahmen im kleinen Maßstab umzusetzen und so deren Auswirkungen zu testen, um sie, sofern sie sich als angemessen erweisen, flächendeckend umzusetzen, und das es ferner ermöglicht, die politischen Entscheidungsträger ihre Entscheidungen auf der Grundlage von Daten treffen zu lassen, die bereits auf ihre territorialen Auswirkungen hin überprüft wurden.

Außerdem sollte die vertragliche Festlegung, die im Rahmen der gemeinschaftlichen Regionalpolitik bewirkt hat, dass sich die nationale, regionale und lokale Ebene die europäischen strategischen Prioritäten zu eigen macht, und die die Koordinierung der staatlichen Strategien sowie der entsprechenden Verwaltungskapazitäten verstärkt hat, auf weitere EU-Politikbereiche ausgedehnt werden.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Multi-Level-Governance

verpflichtet sich der Ausschuss der Regionen,

- Vorschläge zu unterbreiten, um in bestimmten Interventionsbereichen der Europäischen Union, wie zum Beispiel im Bereich der Strategie für Wachstum und Beschäftigung, der Sozialagenda, Integrationspolitik, Innovationsförderung, Kohäsionspolitik und nachhalti-

gen Entwicklung oder des Katastrophenschutzes **die Erprobung auf lokaler und regionaler Ebene** zu unterstützen;

- Handlungsoptionen zu entwickeln, die darauf gerichtet sind, häufiger auf **die Methode der kontrollierten Erprobung** zurückzugreifen, um die Auswirkungen weitreichender Reformen der Gemeinschaftspolitik, insbesondere der Gemeinsamen Agrarpolitik, zu erkennen;
- sich für den Abschluss zielorientierter Verwaltungsvereinbarungen einzusetzen, wie sie 2001 in Betracht gezogen wurden, und die Anpassung der politischen und rechtlichen Modalitäten der Umsetzung insbesondere mittels **flexibler und diversifizierter dreiseitiger Instrumente** vorzuschlagen; dabei ist insbesondere die institutionelle und prozedurale Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und vor allem auch Durchführung des Gemeinschaftsrechts voll zu achten;

empfeht

- **die Einführung europäischer Territorialpakete**, durch die die verschiedenen zuständigen Verwaltungsebenen auf freiwilliger Basis beteiligt werden können, um die Umsetzung der großen politischen Ziele und Prioritäten der Europäischen Union in Partnerschaft mit den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften entsprechend anzupassen³⁹;
- vorzusehen, dass die europäischen Territorialpakete die Einbindung eines Organs der EU oder einer EU-Agentur, die Einbindung nationaler Behörden und einer oder mehrerer regionalen/regionaler oder lokalen/lokaler Gebietskörperschaft/en, die Festlegung europäischer politischer Ziele, deren Aufgliederung in konkrete Maßnahmen in dem jeweiligen Gebiet, ein Monitoringsystem sowie **die Festlegung einer Haushaltsstruktur umfassen, die die Beiträge der verschiedenen Beteiligten vereint, die zu ihrer Durchführung erforderlich sind**;

fordert

- dazu auf, die Überlegungen zur **Frage der Finanzierung der europäischen Territorialpakete** an potenziellen Synergien zwischen den bestehenden Haushaltslinien zu den betreffenden Bereichen und den Strukturfonds - für die europäische Ebene - und den zur Verfügung stehenden Haushaltslinien - für die lokale, regionale und nationale Ebene - festzumachen, ohne ein ergänzendes Finanzinstrument für die gemeinschaftliche Regionalpolitik zu schaffen oder zu diesem Zweck weitere Finanzmittel anzufordern;
- **die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die daran interessiert sind, sich**

³⁹

Stellungnahme des Ausschusses der Regionen über "Die Einführung von Europäischen Territorialpakten: Vorschlag zur Überprüfung der dreiseitigen Verträge und Vereinbarungen" - CdR 135/2006 fin.

an einem solchen Prozess zu beteiligen, **auf, dem Ausschuss der Regionen** im Rahmen der Konsultation über die Umsetzung des Weißbuchs **ihr Interesse zu bekunden.**

5. Umsetzung und Follow-up des Weißbuchs

Mit der Veröffentlichung dieses Weißbuchs hat der Ausschuss der Regionen die Initiative ergriffen und seine Vorstellung von der Gemeinschaftsmethode dargelegt, die auf einer Art der Politikgestaltung beruht, bei der die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in die Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden. Diese Vorstellung fußt auf den Fortschritten, die von dem 2001 angenommenen Weißbuch "Europäisches Regieren" der Europäischen Kommission ausgelöst wurden, und legt die Probleme und Herausforderungen im Zusammenhang mit der geteilten Governance in Europa dar. Die Entwicklung einer europäischen Kultur der Multi-Level-Governance ist eine kontinuierliche Herausforderung. Daher wird er regelmäßig die bei der Umsetzung erzielten Fortschritte bewerten und alle drei Jahre einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Multi-Level-Governance in der Europäischen Union vorlegen.

Sobald das Weißbuch veröffentlicht ist, wird der Ausschuss der Regionen eine Konsultation mit den Organen der Gemeinschaft in die Wege leiten, um die vorgelegten Handlungsoptionen und Verpflichtungen zu konkretisieren.

Darüber hinaus wird er eine allgemeine Konsultation eröffnen, um den Standpunkt der Behörden, Verbände und der beteiligten Parteien zu erfassen, und fordert diese auf, ihm ihre Stellungnahmen hinsichtlich der Frage zu unterbreiten, wie die Multi-Level-Governance in Europa am besten umzusetzen ist. Die Stellungnahmen können bis zum 30. November 2009 per Post an folgende Anschrift:

Ausschuss der Regionen der Europäischen Union
Planungsstab
Büro VMA 0635
Rue Belliard 101
B - 1040 Brüssel

oder elektronisch an folgende Adresse gesandt werden: governance@cor.europa.eu⁴⁰.

⁴⁰

Der Follow-up-Prozess zum Weißbuch wird von den Aktivitäten der Workshops des Ausschusses der Regionen flankiert: www.cor.europa.eu/ateliers.

Der Ausschuss der Regionen wird auf der Grundlage der Ergebnisse der allgemeinen Konsultation und der Erkenntnisse, die sich aus seiner Abstimmung mit den Organen und den Beteiligten ergeben, einen Aktionsplan zur Umsetzung seiner Empfehlungen erarbeiten.

Brüssel, den 17. Juni 2009

Der Präsident
des Ausschusses der Regionen

Luc Van den Brande

Der Generalsekretär
des Ausschusses der Regionen

Gerhard Stahl

II. VERFAHREN

Titel	Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance
Referenzdokument(e)	-
Rechtsgrundlage	Artikel 265 Absatz 5 EG-Vertrag
Geschäftsordnungsgrundlage	-
Befassung durch den Rat/ Schreiben der Kommission	-
Beschluss des Präsidenten/ Präsidiumsbeschluss	25. November 2008
Zuständig	Fachkommission für konstitutionelle Fragen, Regieren in Europa und für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Berichterstatter	Luc Van Den Brande (BE/EVP) , Mitglied des Flämischen Parlaments Michel Delebarre (FR/SPE) , Bürgermeister von Dünkirchen
Analysevermerk	Arbeitsdokument (CdR 371/2008 und CdR 371/2008 rev. 1)
Prüfung in der Fachkommission	6. Mai 2009
Annahme in der Fachkommission	6. Mai 2009
Abstimmungsergebnis	Mehrheitlich angenommen
Verabschiedung auf der Plenartagung	17. Juni 2009
Frühere Ausschusstellungen	Stellungnahme zu dem "Paket 'Bessere Rechtsetzung' 2005 und 2006", CdR 397/2006 fin ⁴¹ Stellungnahme zu dem Weißbuch "Europäisches Regieren", CdR 103/2001 fin ⁴² Stellungnahme zu den Folgemaßnahmen zum Weißbuch "Regieren in Europa", CdR 19/2003 fin ⁴³

⁴¹ ABl. C 305 vom 15.12.2007, S. 38.

⁴² ABl. C 192 vom 12.8.2002, S. 24.

⁴³ ABl. C 256 vom 24.10.2003, S. 24.

EUROPÄISCHE UNION



Ausschuss der Regionen

Rue Belliard 101 _ 1040 Brüssel _ BELGIEN
Tel. +32 (0)2 282 25 29 _ Fax +32 (0)2 282 23 30
www.cor.europa.eu