



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

ECO/349
Zivilgesellschaftliche
Partnerschaften im
Ostseeraum

Brüssel, den 19. September 2013

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zum Thema

**Stärkung zivilgesellschaftlicher Partnerschaften für eine wirkungsvollere Umsetzung der
Strategie für den Ostseeraum 2014-2020**

(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des litauischen Ratsvorsitzes)

—————
Berichterstatter: **Michael SMYTH**
—————

Mit Schreiben vom 15. April 2013 ersuchte der stellvertretende Minister für auswärtige Angelegenheiten der Republik Litauen, Vytautas LEŠKEVIČIUS, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss im Namen des künftigen litauischen EU-Ratsvorsitzes um Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zu folgendem Thema:

Stärkung zivilgesellschaftlicher Partnerschaften für eine wirkungsvollere Umsetzung der Strategie für den Ostseeraum 2014-2020.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 15. Juli 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 492. Plenartagung am 18./19. September 2013 (Sitzung vom 19. September) mit 148 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Einleitung**

- 1.1 In dieser Stellungnahme soll aufgezeigt werden, dass die Umsetzung des im Verhaltenskodex für Partnerschaft der Europäischen Kommission verankerten Grundsatzes der Partnerschaft ein wirksamer Weg für die Stärkung zivilgesellschaftlicher Partnerschaften bei der Umsetzung der Strategie für den Ostseeraum ist.
- 1.2 Der Verhaltenskodex für Partnerschaft wird vom Europäischen Parlament, dem Ausschuss der Regionen und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt, vom Rat ist er jedoch noch nicht gebilligt worden. Für die Anhänger des Grundsatzes der Partnerschaft bildet dies noch einen großen Stolperstein.
- 1.3 Der EWSA ist sich bewusst, dass es unter den Mitgliedstaaten im Ostseeraum an politischer Unterstützung für den Verhaltenskodex mangelt und dass der Sinn für Partnerschaft gestärkt werden muss.
- 1.4 Der EWSA regt an, den im Verhaltenskodex skizzierten Prozess informell in die Strategie für den Ostseeraum aufzunehmen und in der laufenden Entwicklung und Umsetzung der Strategie anzuwenden.
- 1.5 Im Ostseeraum sind genügend organisatorische Erfahrung und Kompetenz vorhanden, auf denen aufgebaut werden kann, um das im Verhaltenskodex vorgesehene stärkere Monitoring auszuüben.

1.6 Der Ostseeraum könnte sich die Donaustrategie zum Vorbild nehmen und ein Forum der Zivilgesellschaft des Ostseeraums errichten. Der EWSA war wesentlich an der Errichtung des Forums der Zivilgesellschaft des Donauraums beteiligt und wäre bereit, sich auch im Ostseeraum als Koordinator zu engagieren.

2. Makroregionale Kooperationsstrategien

2.1 Der Begriff der Makroregion tauchte erstmals 2007 im Rahmen der politischen Debatte über geeignete Formen der territorialen Governance im EU-Vokabular auf. In der Folge wurden makroregionale Kooperationsstrategien für den Ostseeraum (2009) und den Donauraum (2011) aufgestellt.

2.2 Die Strategie für den Ostseeraum war der erste Versuch einer Zusammenarbeit auf makroregionaler Ebene und ursprünglich als Probelauf für dieses neue Modell der regionalen Zusammenarbeit geplant. Zugrunde liegt ihr die einfache Erkenntnis, dass in einer Region wie dem Ostseeraum große Probleme wie die Seeverkehrssicherheit, Umweltverschmutzung und die Erreichbarkeit nur über eine effiziente Zusammenarbeit bewältigt werden können. Die genaue geografische Eingrenzung einer Makroregion kann auch von der Definition und Art des zu bewältigenden Problems abhängen. Ein ehemaliges für Regionalpolitik zuständiges Mitglied der Europäischen Kommission brachte dies einst durch die Aussage auf den Punkt, dass eine makroregionale Strategie auf der Grundlage der Herausforderungen und transnationalen Möglichkeiten festgelegt werde, die kollektives Handeln erforderten.

2.3 Mit der Strategie für den Ostseeraum werden im Wesentlichen drei Ziele verfolgt: Rettung der Ostsee, Anbindung der Region und Steigerung des Wohlstands. Zu diesem Zweck haben sich die Mitgliedstaaten und die Kommission auf einen Aktionsplan mit 15 Schwerpunktbereichen und ca. 80 Vorzeigeprojekten verständigt.

2.4 Die Strategie für den Ostseeraum kann sich auf eine bestehende Zusammenarbeit in der Region stützen und läuft seit vier Jahren. Sie hat eine intensive Zusammenarbeit der beteiligten Länder und Regionen mit sich gebracht. Bei der Koordinierung zwischen den nationalen und regionalen Behörden wurde der Grundsatz der Mehrebenen-Governance, also eine ebenenübergreifende Koordinierung angewandt, um die Sicherheit des Seeverkehrs zu verbessern und den Nährstoffeintrag in die Ostsee auf ein vertretbares Niveau zu verringern. Die EU hat seit der Annahme der EU-Ostseestrategie 2009 in deren Kontext jährliche Foren der Zivilgesellschaft veranstaltet.

2.5 Die Wirtschaftsleistung der Region hat durch die Strategie nicht gelitten. Der Ostseeraum hat sich 2010 schneller als andere Gebiete in Europa erholt und 2011 durchgehend solide Wachstumsquoten verbucht. 2012 hat sich das Wachstum zwar auf 1,5% verlangsamt, es liegt aber immer noch weit über dem EU-Durchschnitt. Die Prognosen für 2013 nehmen sich zwar eher verhalten aus, aber die Region dürfte dem Baltic Development Forum zufolge immer noch besser dastehen als das übrige Europa.

3. **Der Grundsatz der Partnerschaft**

- 3.1 Der EWSA ist schon seit langem der Überzeugung, dass echte Partnerschaft erforderlich ist, damit die EU-Kohäsionspolitik ihre Wirkung voll entfalten kann. Partnerschaft ist ein Instrument für das Erreichen einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Sie ist in den Umsetzungsmechanismen für die Kohäsionspolitik sowie in Artikel 11 der allgemeinen Verordnung verankert.
- 3.2 Die Auslegung von Artikel 11 war in einigen Mitgliedstaaten problematisch, die nur ein Lippenbekenntnis ablegten, während andere ganz im Sinne des Partnerschaftsgeists handelten. Im April 2012 unterbreitete die Kommission einen Vorschlag für einen Verhaltenskodex für Partnerschaft bei der Umsetzung des gemeinsamen strategischen Rahmens, um damit einen formalen Mechanismus für die wirkungsvolle Beteiligung aller Akteure an der Kohäsionspolitik einzuführen.
- 3.3 Der von der Kommission vorgeschlagene Verhaltenskodex für Partnerschaft enthält einige Mindestanforderungen, die für eine zuverlässige Partnerschaft bei der Durchführung der Fonds erforderlich sind und gleichzeitig den Mitgliedstaaten genügend Flexibilität bei der organisatorischen Gestaltung der Einbeziehung der verschiedenen Partner lassen. Im europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaft heißt es, dass Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartner und Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten, in ihrem jeweiligen Interventionsbereich Plattformen oder Dachorganisationen bilden können, um ihre Einbeziehung in die Partnerschaft zu erleichtern. Sie können einen einzigen Vertreter benennen, der die Ansichten der Plattform oder der Dachorganisation in der Partnerschaft darlegt. Bei der Benennung ihrer Vertreter sollten die Partner folgende Grundsätze beachten: Kompetenz, Fähigkeit zur aktiven Teilnahme und Vertretung auf angemessener Ebene.
- 3.4 Die Vorschläge der Kommission werden vom Europäischen Parlament, dem EWSA und dem Ausschuss der Regionen unterstützt. Der Europäische Rat jedoch strich den Verhaltenskodex aus den Vorschlägen der Kommission. Diese verfahrenre Situation ist bedauerlich und erfordert ein konzertiertes Vorgehen aller Befürworter des Partnerschaftsprinzips.
- 3.5 Im Verhaltenskodex werden drei Arten von Partnern für die Partnerschaft in der Kohäsionspolitik festgelegt:
- die zuständigen regionalen, lokalen, städtischen und anderen Behörden;
 - die Wirtschafts- und Sozialpartner;
 - die Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten, unter anderem Partner des Umweltbereichs, Nichtregierungsorganisationen und Stellen für die Förderung von Gleichstellung und Nichtdiskriminierung.

3.6 Ferner werden einige Grundsätze für die Beteiligung der unterschiedlichen Arten von Partnern an der Vorbereitung der Programme aufgeführt sowie die Informationen, die über ihre Beteiligung bereitzustellen sind, und die verschiedenen Phasen der Umsetzung. Der Kommission zufolge sollten die Partner beteiligt werden an:

- der Analyse der Unterschiede und Entwicklungserfordernisse unter Bezugnahme auf die thematischen Ziele, einschließlich der in den länderspezifischen Empfehlungen angesprochenen Ziele;
- der Auswahl der thematischen Ziele und der als Richtwert dienenden Verteilung der Mittel der Struktur- und Investitionsfonds und ihren erwarteten wichtigsten Ergebnissen;
- der Auflistung der Programme und den Mechanismen auf nationaler und regionaler Ebene, die die Koordination zwischen den Struktur- und Investitionsfonds sowie anderen nationalen und EU-Finanzierungsinstrumenten und mit der EIB sicherstellen;
- den Vorkehrungen für einen integrierten Ansatz bei der Nutzung der Struktur- und Investitionsfonds für die territoriale Entwicklung der verschiedenen Arten von Gebieten einschließlich städtischer, ländlicher, Küsten- und Fischwirtschaftsgebieten und Gebieten mit territorialen Besonderheiten;
- den Vorkehrungen für die Sicherstellung einer integrierten Strategie für besondere Bedürfnisse der ärmsten geografischen Gebiete oder der am stärksten von Diskriminierung oder Ausgrenzung bedrohten Zielgruppen mit besonderem Augenmerk auf marginalisierten Gemeinschaften;
- an der Umsetzung der in Artikel 7 und 8 der allgemeinen Verordnung über die kohäsionspolitischen Fonds festgelegten bereichsübergreifenden Grundsätze.

3.7 Bezüglich der Ausarbeitung von Programmen sollten die Partner eingebunden werden in die:

- Analyse und Ermittlung des Bedarfs;
- Festlegung oder Auswahl der Prioritäten und damit verbundener spezifischer Ziele;
- Zuweisung von Finanzmitteln;
- Festlegung programmspezifischer Indikatoren;
- Umsetzung der in Artikel 7 und 8 der allgemeinen Verordnung über die kohäsionspolitischen Fonds festgelegten bereichsübergreifenden Grundsätze;
- Zusammensetzung des Monitoringausschusses.

3.7.1 Der Kodex enthält zudem ausführliche Grundsätze für die Regeln für die Zusammensetzung und die Verwaltung von Partnerschaften und Monitoringausschüssen.

3.7.2 Damit sich viele der kleineren NGO und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen wirkungsvoll in diesen Partnerschaftsprozess einbringen können, sollte darauf geachtet werden, dass sie technisch und finanziell angemessen unterstützt werden.

3.8 Der Strategie für den Ostseeraum ging zwar eine in dieser Form ungekannte umfassende Konsultation der beteiligten Akteure voraus, das Partnerschaftsprinzip im Sinne des

Verhaltenskodex ist jedoch im Ostseeraum so gut wie nicht vorhanden. In einigen Mitgliedstaaten ist eine gewisse Lobbyarbeit für die Aneignung des Partnerschaftsprinzips auf politischer Ebene erforderlich.

- 3.9 Im Ostseeraum sind verschiedene Stellen und Organisationen erfolgreich tätig, in denen zivilgesellschaftliche Akteure umfassend vertreten sind. Sie könnten die Grundlage für eine Partnerschaft oder eine Dachorganisation im Ostseeraum bilden, wie sie im Verhaltenskodex vorgesehen ist. Es ist nicht erforderlich, neue Strukturen zu schaffen, wo es funktionierende Strukturen gibt.
- 3.10 Mit Blick auf die Zusammenarbeit mit Russland könnte ein neuer partnerschaftlicher Ansatz der Mitglieder des Rates der Ostseestaaten (CBSS) ähnlich wie der Einfluss der Strategie für den Ostseeraum auf die Strategie für den nordwestlichen föderalen Bezirk Russlands eine vergleichbare Vorbildfunktion ausüben.
- 3.11 Durch eine breite Unterstützung des Verhaltenskodex könnte das Engagement der beteiligten Akteure für die Strategie für den Ostseeraum in dieser äußerst schwierigen Zeit mit ungewisser Zukunft erneut gestärkt werden. So wie die Strategie für den Ostseeraum als Probelauf für die makroregionale Zusammenarbeit gedacht war, könnte auch der Probelauf für die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips im Ostseeraum stattfinden.
- 3.12 Der Anhang enthält die zwischen Rat und Europäischem Parlament erzielte Einigung über die Partnerschaft und Mehrebenen-Governance, die als Grundlage für den delegierten Rechtsakt für einen geänderten Verhaltenskodex für Partnerschaft dienen könnte.

Brüssel, den 19. September 2013

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Henri MALOSSE

*

* *

NB: Anhang auf den nächsten Seiten.

ANHANG

Artikel 5 des europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaft in der zwischen Rat und Europäischem Parlament am 19. Dezember 2012 vereinbarten Fassung

Partnerschaft und Mehrebenen-Governance

1. Für die Partnerschaftsvereinbarung und für jedes Programm organisiert der Mitgliedstaat innerhalb seines institutionellen und rechtlichen Rahmens eine Partnerschaft mit den zuständigen regionalen und lokalen Stellen. Dies umfasst auch eine Partnerschaft mit folgenden Partnern:
 - a) zuständigen städtischen und anderen Behörden;
 - b) den Wirtschafts- und Sozialpartnern;
 - c) relevanten Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten, unter anderem Partnern des Umweltbereichs, Nichtregierungsorganisationen und Stellen für die Förderung von sozialer Inklusion, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung.
2. Im Einklang mit dem Ansatz der Mehrebenen-Governance binden die Mitgliedstaaten die in Absatz 1 aufgeführten Partner in die Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarungen und Fortschrittsberichte während der gesamten Vorbereitung und Umsetzung der Programme ein, einschließlich ihrer Teilnahme an den Monitoringausschüssen für Programme gemäß Artikel 42.
3. Im Einklang mit Artikel 142 erhält die Kommission die Befugnis, einen delegierten Rechtsakt anzunehmen, um einen Europäischen Verhaltenskodex für bewährte Verfahren zu erstellen, um die Mitgliedstaaten bei der Organisation der Partnerschaft gemäß den Absätzen 1 und 2 zu unterstützen und diese zu erleichtern. Im Verhaltenskodex wird der Rahmen vorgegeben, innerhalb dem die Mitgliedstaaten gemäß ihrem institutionellen und rechtlichen Rahmen sowie ihrer nationalen und regionalen Zuständigkeiten die Umsetzung der Partnerschaft vornehmen. Im Verhaltenskodex werden unter vollständiger Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit die folgenden Aspekte festgelegt:
 - a) die wichtigsten Grundsätze für transparente Verfahren, die bei der Ermittlung der relevanten Partner, einschließlich gegebenenfalls ihrer Dachorganisationen, einzuhalten sind, um für die Mitgliedstaaten die Benennung der repräsentativsten relevanten Partner gemäß ihrem institutionellen und rechtlichen Rahmen zu erleichtern;
 - b) die wichtigsten Grundsätze und bewährten Verfahren im Hinblick auf die Beteiligung der verschiedenen Kategorien von relevanten Partnern gemäß Absatz 1 bei der Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarungen und Programme, die über ihre Beteiligung bereitzustellenden Informationen sowie die verschiedenen Phasen der Umsetzung;
 - c) die bewährten Verfahren im Hinblick auf die Formulierung der gegebenenfalls von den Mitgliedstaaten oder den Monitoringausschüssen der Programme zu beschließenden

- Mitgliedschaftsregelungen und internen Verfahren der Monitoringausschüsse im Einklang mit den relevanten Bestimmungen dieser Verordnung und den fondsspezifischen Regelungen;
- d) die wesentlichen Ziele und bewährten Verfahren in Fällen, in denen die Verwaltungsbehörde die relevanten Partner an der Vorbereitung der Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen beteiligt und insbesondere die bewährten Verfahren zur Vermeidung potentieller Interessenkonflikte in Fällen, in denen es sich bei den relevanten Partnern um potentielle Empfänger handeln kann, und für die Beteiligung der relevanten Partner an der Vorbereitung der Fortschrittsberichte und im Zusammenhang mit dem Monitoring und der Evaluierung der Programme gemäß den relevanten Bestimmungen dieser Verordnung und der fondsspezifischen Regelungen;
 - e) die als Richtwert dienenden Bereiche, Themen und bewährten Verfahren, damit die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds einschließlich der technischen Hilfe zur Stärkung der institutionellen Kapazität der relevanten Partner gemäß den relevanten Bestimmungen dieser Verordnung und den fondsspezifischen Regelungen verwenden können;
 - f) die Rolle der Kommission bei der Verbreitung der bewährten Verfahren;
 - g) die wichtigsten Grundsätze und bewährten Verfahrensweisen, mit denen die Bewertung der Umsetzung der Partnerschaft und ihres Mehrwertes durch die Mitgliedstaaten erleichtert werden.

Die Bestimmungen des Verhaltenskodex dürfen in keiner Weise zu den relevanten Bestimmungen dieser Verordnung oder den fondsspezifischen Regelungen im Widerspruch stehen.

- 4. Die Kommission übermittelt den nach Artikel 142 und den Festlegungen im Absatz 3 erlassenen delegierten Rechtsakt über den Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften innerhalb von vier Monaten nach Annahme dieser Verordnung gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat. Im delegierten Rechtsakt kann kein früherer Zeitpunkt für dessen Inkrafttreten als der Tag seiner Annahme nach dem Inkrafttreten dieser Verordnung vorgesehen werden.
- 5. Bei der Anwendung dieses Artikels stellt eine Verletzung einer Verpflichtung, die den Mitgliedstaaten entweder auf der Grundlage dieses Artikels der Verordnung oder des nach Artikel 5 Absatz 3 angenommenen delegierten Rechtsaktes auferlegt wird, keine Unregelmäßigkeit dar, welche eine Finanzkorrektur gemäß Artikel 77 dieser Verordnung zur Folge hat.
- 6. Mindestens einmal im Jahr konsultiert die Kommission für jeden europäischen Struktur- und Investitionsfonds die die Partner auf EU-Ebene vertretenden Organisationen zum Einsatz der Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds und erstattet dem Europäischen Parlament und dem Rat über das Ergebnis Bericht.