

COTER-017

Brüssel, den 15. Juli 2003

PROSPEKTIVBERICHT
des Ausschusses der Regionen
vom 2. Juli 2003

zum Thema

"Management und Vereinfachung der Strukturfonds nach 2006"

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN,

gestützt auf das 2001 von der Europäischen Kommission vorgelegte Weißbuch "Regieren in Europa", in dem es heißt: "Der Ausschuss der Regionen sollte bei der Prüfung der Politik eine proaktivere Rolle spielen, beispielsweise durch Erstellung explorativer Berichte, schon bevor die Kommission Vorschläge unterbreitet";

gestützt auf das Protokoll über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen von September 2001, in dem "die Erarbeitung strategischer Dokumente des Ausschusses der Regionen zu Themen, die die Kommission für wichtig erachtet, angeregt wird; in diesen "Prospektivberichten" werden Probleme in Bereichen, für die der Ausschuss der Regionen über angemessene Informationsmittel vor Ort verfügt, eingehend analysiert";

gestützt auf das Schreiben von Kommissionsmitglied de Palacio an Präsident Bore vom 10. September 2002, in dem die Kommission dem Ausschuss der Regionen vorschlägt, "die im Anhang aufgelisteten vorausschauenden Berichte, Wirkungsberichte bzw. prospektiven Stellungnahmen auszuarbeiten";

gestützt auf das Befassungsschreiben von Kommissionsmitglied Barnier an Präsident Bore vom 23. Juli 2002, in dem die Europäische Kommission den Ausschuss der Regionen gemäß Artikel 265 Absatz 1 des Vertrags um Stellungnahme zu der Durchführung der durch die Strukturfonds finanzierten Programme, insbesondere der Art und Weise möglicher Vereinfachungen des Managements der Kohäsionspolitik nach 2006, ersucht;

gestützt auf Artikel 161 EGV betreffend den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, in dem es heißt: "Unbeschadet des Artikels 162 legt der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments sowie nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen einstimmig die Aufgaben, die vorrangigen Ziele und die Organisation der Strukturfonds fest, was ihre Neuordnung einschließen kann. Nach demselben Verfahren legt der Rat ferner die für die Fonds geltenden allgemeinen Regeln sowie die Bestimmungen fest, die zur Gewährleistung einer wirksamen Arbeitsweise und zur Koordinierung der Fonds sowohl untereinander als auch mit den anderen vorhandenen Finanzierungsinstrumenten erforderlich sind";

aufgrund des Beschlusses seines Präsidiums vom 9. Oktober 2002 und gestützt auf das Dokument "Prospektivberichte und Wirkungsberichte: Prioritäten des Ausschusses der Regionen und Arbeitsmethoden";

gestützt auf seine Stellungnahme vom 15. Februar 2001 "*Struktur und Ziele der europäischen Regionalpolitik im Zuge von Erweiterung und Globalisierung: Eröffnung der Debatte*" (CdR 157/2000 fin)¹;

gestützt auf den zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt vom 31. Januar 2001 (KOM(2001) 24 endg.) und seine diesbezügliche Stellungnahme (CdR 74/2001 fin)²;

gestützt auf den ersten Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt – Synthese und folgende Schritte - (KOM(2002) 46 endg.) und seine diesbezügliche Stellungnahme (CdR 101/2002 fin)³;

gestützt auf den zweiten Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (KOM(2003) 34 endg.);

gestützt auf den von der Fachkommission für Kohäsionspolitik am 30. April 2003 angenommenen

Entwurf eines Prospektivberichts (CdR 389/2002 rev. 1) (Ko-Berichterstatter: **Herr Raffaele FITTO**, Präsident der Region Apulien (IT, EVP), und **Herr Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE**, Ministerpräsident Walloniens (BE, SPE));

verabschiedete auf seiner 50. Plenartagung am 2./3. Juli 2003 (Sitzung vom 2. Juli) folgenden Prospektivbericht:

*

* *

TEIL I

DER EINGESCHLAGENE WEG

1. Ziele

Nach der politischen Entscheidung der Staats- und Regierungschefs, die Europäische Union um zehn Mitgliedstaaten zu erweitern, ist eine Neuformulierung der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Europäischen Union nötig.

Die Kohäsionspolitik in der bereits in den Verträgen verankerten Form ist ein Instrument, das der Verwirklichung der Grundsätze Solidarität, Zusammenarbeit und Umverteilung dient, und ist damit ein unerlässliches Element für das Zusammenwachsen der Völker und Gebiete der EU. Mehr als zwei Jahrzehnte lang war die Kohäsionspolitik der sichtbare Ausdruck des Willens der Mitgliedstaaten, Strukturproblemen gemeinsam zu begegnen. Insgesamt war ihre Wirkung tief greifend und positiv, wie die Berichte über den Zusammenhalt belegen, die regelmäßig von der Europäischen Kommission vorgelegt werden.

Nichtsdestotrotz gibt es aber nach wie vor große Ungleichheiten in der EU, von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, unter den Regionen und innerhalb der einzelnen Regionen. Diese beträchtlichen Unterschiede wirken hemmend auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU als Ganzes. Die bevorstehende Erweiterung wird die territorialen Ungleichgewichte in der EU noch deutlich verschärfen: ein weiteres Argument für die Fortführung und Verbesserung einer starken europäischen Kohäsionspolitik.

Der Kontext der gegenwärtigen Debatte umfasst sowohl die Erweiterung als auch den Konvent und die Vertragsreform, d.h. er erfordert eine Neuordnung der kohäsionspolitischen Entscheidungsstrukturen.

Gemäß den neuen Bestimmungen im Protokoll über die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen hat Kommissionsmitglied BARNIER den Ausschuss der Regionen um Stellungnahme (in Form eines Prospektivberichts) zu der Durchführung der durch die Strukturfonds finanzierten Programme, insbesondere der Art und Weise möglicher Vereinfachungen des Managements der Kohäsionspolitik nach 2006, ersucht.

Die Europäische Kommission wird diesen Bericht bei der Ausarbeitung des dritten Berichts über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt berücksichtigen, der für Dezember 2003 vorgesehen ist und sich insbesondere mit der weiteren Entwicklung der Kohäsionspolitik befassen wird.

Dieser Bericht dient zum einen dem Ziel, ausgehend von einer möglichst umfassenden Konsultation der Regionen und zuständigen Behörden der EU eine Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Umsetzung der aus den Strukturfonds finanzierten Programme durch die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu machen, und zum anderen ein Fazit zu ziehen und konkrete Vorschläge für eine Reform der Kohäsionspolitik nach 2006 vorzulegen.

2. Methodik

Der vorliegende Bericht stützt sich auf die Ergebnisse einer Konsultation/Umfrage, die im wesentlichen auf vier Wegen erfolgte, die im Folgenden beschrieben werden. Er stellt kein Resümee dar, sondern die Fortführung einer aktiven Mitarbeit, mit der der Ausschuss der Regionen einen hilfreichen Beitrag zur Zukunft der EU-Kohäsionspolitik leisten will.

2.1 Fragebogen an die Adresse der politischen Instanzen, denen die derzeit für die Verwaltung der europäischen Strukturfonds zuständigen Stellen nachgeordnet sind

Den Präsidenten aller Regionen der EU wurde vor Weihnachten 2002 ein Fragebogen zugesandt. Die Rücklaufquote ist mit rund 70% beachtlich hoch, was als Zeichen für das Interesse zu deuten ist, das die Regionen dieser Aktion entgegenbringen.

Eine Analyse der festgestellten Tendenzen und der daraus abgeleiteten Vorschläge wurde in der Fachkommission für Kohäsionspolitik vorgelegt und ist diesem Bericht zusammen mit dem verwendeten Fragebogen und der Liste der antwortenden Regionen als Anlage beigefügt.

2.2 Nationale *Schwerpunktgruppen* zwischen den für die Verwaltung der Strukturfonds zuständigen politischen Instanzen im Rahmen der nationalen Delegationen im AdR

Im Februar 2003 sind in fast allen Mitgliedstaaten nationale *Schwerpunktgruppen* unter der politischen Verantwortung des jeweiligen Mitglieds der Arbeitsgruppe der Fachkommission für Kohäsionspolitik zusammengetreten, die vom AdR-Sekretariat koordiniert und von einem Expertenteam technisch und organisatorisch unterstützt wurden. Gegenstand der Debatte waren folgende wichtige Punkte des Fragebogens:

- Rolle der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen und Programme: Subsidiarität und geteilte Zuständigkeit
- Mehrwert der Kohäsionspolitik der Gemeinschaft: Strukturfonds und Gemeinschaftsinitiativen
- Strukturpolitische Entscheidungsstrukturen: Zuständigkeiten und Kontrollen
- Programmmanagement im Verwaltungsalltag.

Unterlagen über den Ablauf der *Schwerpunktgruppen* wurden in der Sitzung der Fachkommission für Kohäsionspolitik bereitgestellt. Darüber hinaus wurde eine Zusammenfassung der in den *Schwerpunktgruppen* festzustellenden Tendenzen von den beiden Berichterstattern erstellt und am 19. Februar 2003 in der FK COTER im Beisein von Vertretern der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments erläutert.

Die Analyse der *Schwerpunktgruppen* in tabellarischer Form und die Berichte über die Beratungen sind als Anlage beigefügt.

2.3 Debatte in der Arbeitsgruppe der Fachkommission für Kohäsionspolitik

Die Arbeitsgruppe wird von den beiden Ko-Berichterstattern geleitet. Jedes der 15 Mitglieder dieser Gruppe hat die Aufgabe übernommen, die Sitzung der *Schwerpunktgruppe* in seinem jeweiligen Heimatland zu organisieren. Die erste Sitzung der Gruppe fand in Brüssel in

Verbindung mit der COTER-Fachkommissionssitzung vom 19. Februar 2003 statt; es ging dabei vorwiegend um die Themen, die sich aus dem Fragebogen ergaben, und die Schlussfolgerungen der *Schwerpunktgruppen*.

2.4 Regelmäßige Kontakte zwischen den Berichterstattern und ihren Sachverständigen auf der einen und der Europäischen Kommission auf der anderen Seite, insbesondere mit den für die Verwaltung der Strukturfonds zuständigen GDs

Der Informationsaustausch bezieht sich insbesondere auf statistische Daten betreffend die Umsetzung der Strukturfonds. Diese Informationen haben die Berichterstatter bei der Formulierung ihrer Vorschläge genutzt.

*

* *

TEIL II

ERGEBNISSE DER UMFRAGE

Den Überlegungen zu diesem Prospektivbericht muss die in der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum "Ersten Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt" (CdR 101/2002) hervorgehobene politische Aussage zu Grunde gelegt werden, dass *"die Kohäsionspolitik, wie sie in den Verträgen festgelegt ist, ein Instrument zur Verwirklichung der Grundsätze der Solidarität, Zusammenarbeit und Umverteilung darstellt und einen der Grundpfeiler der Integration zwischen den Völkern und Gebieten der EU bildet"*. Der Ausschuss bekräftigte in dieser Stellungnahme auch *"die Notwendigkeit, aufgrund der Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes die Mitgliedstaaten sowie die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften stärker und wirksamer in die Erarbeitung der Kohäsionspolitiken einzubeziehen, ohne dass damit eine "Renationalisierung" der regionalen Entwicklungspolitiken verbunden wäre"*.

Wenn bei der Analyse der Umfrageergebnisse von den geäußerten Ansichten der "Regionen" die Rede ist, sind darunter die Ansichten der Gebietskörperschaften auf subnationaler Ebene (*regionale Gebietskörperschaften bzw. lokale Gebietskörperschaften, die die Region vertreten*), die durch ihre Vertreter an den Arbeiten des Ausschusses der Regionen teilgenommen haben, zu verstehen.

Vor der Darlegung der Umfrageergebnisse sollen folgende Kernaussagen hervorgehoben werden:

- Die Regionen wünschen sich mehr Kohärenz für die Strukturfonds:
 - a) mehr interne Kohärenz (zwischen den Fonds, den einzelnen Dienststellen der Europäischen Kommission und den Dienststellen der Zentralbehörden) und
 - b) mehr externe Kohärenz (vertikale und horizontale Koordinierung zwischen den gemeinschaftlichen, einzelstaatlichen und regionalen Programmen).
- Die Regionen dringen darüber hinaus auf eine bessere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit: Es geht ihnen um die Rückkehr zum ursprünglichen Konzept der Subsidiarität unter Beachtung der verfassungsmäßigen Beschränkungen der einzelnen nationalen Ordnungen und um die Frage, ob die Rolle der Regionen im Vertrag festgeschrieben werden soll. In Bezug auf die Strukturpolitik wird die höchste Wirksamkeit auf regionaler Ebene erreicht, d.h. bei den Strukturfonds muss die Subsidiarität auf der regionalen Ebene ansetzen, zumal die meisten europäischen Regionen – teilweise dank der Gemeinschaftsprogramme - in den Prozess einer "lernenden Region" eingetreten sind, was ihnen Fortschritte auf dem Weg einer integrierten Regionalentwicklung ermöglicht hat.
- Hier ergibt sich jedoch offenbar ein Widerspruch: Die Verbesserung der Kohärenz und der Wirksamkeit der Gemeinschaftspolitiken würde in Richtung einer Stärkung der Rolle der Europäischen Kommission gehen, während eine wirkliche Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf der Ausübung der Kompetenzen und Zuständigkeiten durch die Ebene beruht, die die höchste Wirksamkeit bei größtmöglicher Problemnähe erzielt.

Zur Lösung dieses scheinbaren Widerspruchs strebt der Ausschuss der Regionen ein **neues Modell der Entscheidungsstrukturen in der europäischen Region al- und Kohäsionspolitik** an, das auf den allgemeinen Grundsätzen und konkreten Empfehlungen beruht, die im vorliegenden Bericht dargelegt werden.

In den folgenden Abschnitten werden die Tendenzen beschrieben, die sich aus der Umfrage ergeben. Dabei ist es jedoch wichtig, sich stets die Heterogenität der Regionen der EU vor Augen zu halten, und zwar in institutioneller Hinsicht, unter dem Gesichtspunkt ihrer Legislativbefugnisse und im Hinblick auf die Verteilung der Programmziele.

I. Die Rolle der Regionen in strukturpolitischen Entscheidungsabläufen

I.1 Art der Mitwirkung der Regionen an der Planung der Strukturfonds und in den Beschlussfassungs- und Verwaltungsorganen

Die große Mehrheit der Regionen wird in alle Phasen der Programmplanung und insbesondere in die Ausarbeitung von Strategien sowie in die Entwicklung und Umsetzung der Programme einbezogen.

Allerdings ist die Einbeziehung der Regionen in die Beschlussfassung über die Programme deutlich geringer, insbesondere in stark zentralistisch verfassten Mitgliedstaaten, in denen die Regionen nur über wenige institutionelle Befugnisse verfügen. In diesen Staaten wünschten die Regionen, ebenfalls direkter an den von den Mitgliedstaaten im Zusammenwirken mit den Gemeinschaftsorganen getroffenen Entscheidungen beteiligt zu werden.

In Bezug auf die Mitwirkung in Beschlussfassungs- und Verwaltungsorganen zeigt sich, dass die Regionen trotz ihrer Kritik an inhaltlichen und funktionalen Aspekten in großer Zahl an den jährlichen Treffen teilnehmen (mehr als drei Viertel bejahender Antworten), vor allem in jenen Mitgliedstaaten, in denen die Regionen über umfangreichere institutionelle Befugnisse verfügen.

Die Mitwirkung der Regionen im Rahmen der Programme der Strukturfonds konzentriert sich jedoch weiterhin auf die Durchführung der Programme in den Programm-Begleitausschüssen, welche von den Regionen in starkem Maße befürwortet werden. Hierbei offenbart sich allerdings eine paradoxe Situation: Der Programm-Begleitausschuss wird hinsichtlich seines Auftrags positiv beurteilt, weil er durch die Stärkung der Rolle der regionalen Gebietskörperschaften und Partnerschaften bei der Umsetzung einer integrierten Entwicklungspolitik und der Herstellung eines größeren Konsenses zwischen den Akteuren der Entwicklung eine potenziell förderliche Wirkung auf die Dynamik der territorialen Entwicklung hat. Dagegen fällt die Bewertung der gegenwärtigen Funktionsweise der Begleitausschüsse negativ aus, weil sie als zu sehr mit verwaltungsrechtlichen und technischen Fragen beschäftigt gesehen werden. Im Übrigen ruft die gegenwärtig beratende Rolle der Kommission im Begleitausschuss ein eher geteiltes Echo hervor.

I.2 Interne Kohärenz der Strukturpolitik auf Gemeinschaftsebene

Angesichts der gegenwärtig auf Gemeinschaftsebene bestehenden Probleme mit der Kohärenz zwischen den einzelnen Fonds mit ihren unterschiedlichen Stoßrichtungen, der Koordinierung zwischen den Generaldirektionen und dem Wirrwarr der Vorschriften und Verfahrensweisen, in manchen Fällen noch verschärft durch die Gepflogenheiten in den Mitgliedstaaten, spricht sich eine sehr große Mehrheit für die Zusammenführung der drei

Strukturfonds in einem einzigen Fonds aus, um die Kohärenz der regionalpolitischen Maßnahmen, die ihrem Wesen nach transversal sind, zu gewährleisten.

Zahlreiche Regionen erkennen die Schwierigkeiten bei der Harmonisierung der Verwaltungspraxis in den drei Fonds an, denn diese verfolgten ja spezifische Ziele. Sie empfehlen daher, bei dem Management der Fonds weiterhin größte Flexibilität im Rahmen einer einheitlichen Struktur walten zu lassen.

Generell gesehen wird das Zusammenwirken der drei Fonds, so wie es sich derzeit vor Ort darstellt, als wenig zufrieden stellend bewertet, aber es wird auf große Probleme in der derzeitigen Arbeitsweise des Europäischen Sozialfonds (ESF) hingewiesen, der hinsichtlich seiner Managementmethoden als wenig effizient angesehen wird.

Bei den Zielen der Strukturfonds ist nach Ansicht der Regionen stärker auf einen territorialen, integrierten Entwicklungsansatz abzuheben, bei der vorrangig nach dem EFRE vorzugehen ist. In diesem Sinne müssten sich die beiden anderen Fonds, der ESF und der EAGFL-Ausrichtung, in eine solche Marschrichtung einordnen (insbesondere der ESF). Einige sind zu Recht auch der Ansicht, dass auch dem Informationsbedarf in nicht förderfähigen Regionen Rechnung getragen werden muss. Alle Regionen des Gemeinschaftsraums müssen von Ziel 3 erfasst werden, aber ESF-Interventionen müssten regional gesteuert werden, um dem transversalen Charakter der Regionalentwicklung gerecht zu werden.

Die Verzahnung der Ziele des EAGFL-Ausrichtung mit denen des EFRE bereitet insofern weniger Probleme, als sich ihre Zielsetzung ähnelt. Viele befürworten im Interesse der ländlichen Gebiete einen einheitlichen Programmplanungstyp, der sich am EFRE orientiert.

Bemerkenswert ist auch der Vorschlag, der einen Planungsansatz auf der Grundlage einer regionalen strategischen Entwicklungsplattform befürwortet, statt sich auf Interventionen zu konzentrieren, die auf eine bestimmte Zone innerhalb des Gebiets einer Region beschränkt sind.

Davon abgesehen begrüßen die Regionen die neuen Elemente in den Gemeinschaftsinitiativen, sind jedoch der Ansicht, dass sie ohne direkte Verbindung zu den strategischen Leitlinien und den vorrangigen Maßnahmen der Strukturprogramme geplant und umgesetzt werden. Dies bringe Effizienz- und Synergieverluste mit sich. Außerdem wird offenbar das administrative und finanzielle Kosten/Nutzen-Verhältnis bei den Gemeinschaftsinitiativen als vorteilhafter gesehen als bei den "Mainstream"-Programmen.

Schließlich werden von den Regionen die mangelnde Abstimmung zwischen dem Kohäsionsfonds und den anderen Strukturfonds sowie sein unzureichender regional-territorialer Ansatz beklagt.

I.3 Geteilte Zuständigkeit zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Regionen und künftige kohäsions- und strukturpolitische Rolle der Regionen

Die Regionen äußern sich fast durchgehend sehr eindeutig zur Zukunft des Prinzips der geteilten Zuständigkeit. Sie halten eine wirkungsvolle Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei der geteilten Zuständigkeit zwischen Kommission, Mitgliedstaat und Region für notwendig und dringen auf eine Verstärkung der regionalen Entscheidungsgewalt.

Dazu ist zu bemerken:

- Die Strukturprogramme sollen der regionalen Entwicklung dienen. Gemäß der Theorie des Subsidiaritätsprinzips müssen die regionale Ebene und die regionale Gebietskörperschaft als die adäquateste Beschlussfassungs- und Steuerungsebene fungieren. Die Regionen müssen demzufolge gleichrangig mit den Mitgliedstaaten als direkte Ansprechpartner der Kommission behandelt werden.
- Die Region muss die Federführung bei der Festlegung eines Territorialprojekts haben und eine Strategie zur Mobilisierung der regionalen, grenzübergreifenden, nationalen oder länderübergreifenden Instrumente und Akteure formulieren.
- Die Region muss eine aktivere Rolle bei der Konfiguration der neuen Regionalpolitik nach 2006 erhalten und in die Festlegung der Prioritäten, die Umsetzung der Bestimmungen, den Einsatz der Mittel und die Verteilung der Management- und Verwaltungsaufgaben einbezogen werden. Die Wahrnehmung der geteilten Zuständigkeit darf nicht nur unidirektional verlaufen und auf den Bereich der Pflichten begrenzt sein, wie es gegenwärtig der Fall ist. Dies erfordert eine vertragsbasierte Partnerschaft zwischen Kommission, Mitgliedstaat und Region.

Dazu müssen die Zuständigkeit der Region als Motor für die operationelle Umsetzung aller sie betreffenden Gemeinschaftsprogramme formal festgeschrieben und die Kompetenzen und Zuständigkeiten eindeutig den drei Entscheidungsebenen zugeordnet werden.

I.4 Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und seine Verankerung im Vertrag

Die Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten bestimmen in starkem Maße die Art und Weise, wie das Subsidiaritätsprinzip in den einzelnen Ländern angewandt wird, wobei die Entscheidung darüber auf Grund des Vertrags weiter Sache der nationalen Stellen ist. Über die Hälfte der Regionen sind der Auffassung, dass ihr Mitgliedstaat sie an der Umsetzung der Strukturpolitik unter Beachtung der Subsidiaritätsprinzips nicht in zufrieden stellendem Maße beteiligt. Am höchsten ist der Grad der Zufriedenheit bei den Regionen, die über umfangreiche institutionelle Befugnisse verfügen.

Die Anerkennung eines Europas der Regionen in einem gemeinschaftlichen Rahmen und die Notwendigkeit einer klaren, eindeutigen Rechtsgrundlage müssen zum Ausdruck gebracht werden. Die Rolle der Regionen als Akteure der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik muss ausdrücklich anerkannt und folglich im Vertrag verankert werden.

Die Argumente für eine Änderung der inhaltlichen Darlegung des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag sind vielfältig und werden vielfach vorgebracht. Sie könnten wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Anerkennung eines Europas der Regionen in einem gemeinschaftlichen Rahmen und die Notwendigkeit einer klaren, eindeutigen Rechtsgrundlage müssen zum Ausdruck gebracht werden. Die Rolle der Regionen als Akteure der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik muss ausdrücklich anerkannt und folglich im Vertrag verankert werden.
- Bei korrekter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips wird die Kommission nur tätig, "sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können". Im Weißbuch "Europäisches Regieren" wird im Übrigen anerkannt, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften wichtige Akteure für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Gemeinschaftspolitiken sind, und die Europäische Kommission beabsichtigt, dazu zielorientierte dreiseitige Verträge

oder Vereinbarungen zwischen Kommission, Mitgliedstaat und regionaler/lokaler Gebietskörperschaft zu schließen.

- Bei einer Strukturpolitik, die dem Ziel der Regionalentwicklung dient, sind die Regionen nicht nur die geeignetste Entscheidungsebene, sondern auch die Ebene, auf der die Interventionen am wirkungsvollsten umgesetzt werden, denn schließlich arbeitet die Region zur Umsetzung der ihr Gebiet betreffenden Politiken eng mit den Akteuren vor Ort zusammen.
- Das Subsidiaritätsprinzip muss der Maßstab für ein Gleichgewicht zwischen der geeigneten Entscheidungsebene und dem Wunsch nach einer bürgernahen Politik sein.
- Die Regionen sind besser als Gebietskörperschaften anderer Ebenen in der Lage, die vorrangigen Handlungsbereiche für ihre territoriale Entwicklung zu bestimmen.
- Das bedeutet jedoch keine Schmälerung der Rolle des Mitgliedstaats: Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip hat die Zentralregierung die Aufgabe eines Bindeglieds und Koordinators zwischen der Kommission und den Regionen unter Beachtung der jeweiligen Zuständigkeiten dieser Partner.
- Die Regionen mit weit reichenden institutionellen Befugnissen gründen ihre Haltung zugunsten einer ausschließlichen Einbeziehung der Regionen auf folgende Argumentation: Die lokale Ebene ist – abgesehen von den großen Städten – zu klein und eignet sich nicht zur Umsetzung einer integrierten Territorialentwicklungspolitik, aber die lokalen Gebietskörperschaften sind partnerschaftlich in sie betreffende Fragen einzubeziehen. Die regionale Ebene weist eine ausreichende Nähe zu lokalen Problemstellungen auf und kann aus einer Warte mit genügendem Überblick einen Ausgleich der unterschiedlichen Interessenlagen zwischen den betroffenen lokalen Gebietskörperschaften herstellen.
- Die Regionen in stark dezentral geordneten Ländern sind der Auffassung, dass die Rolle der Regionen verstärkt werden muss, und das gehe am besten über die ausdrückliche Anerkennung ihrer Rolle im Vertrag.

I.5 Externe Kohärenz der Strukturfondspolitik

Die meisten Regionen sind der Ansicht, dass es auf regionaler Ebene eine starke Kohärenz zwischen den europäischen, den einzelstaatlichen und den von ihrer Region entwickelten Programmen gibt und dass man sich bei den jüngsten Programmplanungen stärker um Kohärenz zwischen regionalen, nationalen und gemeinschaftlichen Bereichen und Strategien bemüht hat. Dieser Weg muss weiter beschritten werden.

Ja nach Bedeutung der Programme müsste dieses Bemühen um Kohärenz vor allem bereits in der Phase der Programmentwicklung und in der Folge in der Umsetzungsphase zum Tragen kommen.

I.6 Mehrwert der Gemeinschaftsprogramme für die Entwicklung der Regionen

Der Mehrwert der Strukturfondsinterventionen wird von den Regionen einhellig anerkannt. Diese Einschätzung bezieht sich nicht nur auf die finanziellen Zuweisungen, auch wenn diese natürlich als sehr wesentlich angesehen werden, sondern vielmehr auf die "Gemeinschaftsmethode".

Der Wichtigkeit nach geordnet betrifft der gemeinschaftliche Mehrwert zunächst den Inhalt der Regionalstrategie und danach die Konzeption der Programme. Danach kommen

die Auswirkungen auf die Programmverwaltung. Die Wirkung der Gemeinschaftsinterventionen auf die Durchführung öffentlich-privater Partnerschaften scheint hingegen nicht ausschlaggebend zu sein.

II. Programmmanagement und Erfolgskontrolle

II.1.1 Organisatorisches Programmmanagement: Verpflichtung zur Erzielung von Ergebnissen und Kontrollen durch die Kommission

Die Regionen sind der Auffassung, dass die Kommission als Hüterin der Kohäsionspolitik größere Schwierigkeiten hat, ihre Aufgaben in Bezug auf die Wahrung der strategischen Kohärenz der Projekte wahrzunehmen, als die haushaltsmäßige Ausführung der Programme zu kontrollieren. Diese Aussagen sind ins Verhältnis zum Funktionieren der Jahrestreffen und der Begleitausschüsse sowie den jeweiligen Rollen der einzelnen Akteure dabei zu setzen.

In Bezug auf die ausschließlich beratende Rolle der Kommission in den Begleitausschüssen sind die Meinungen, wie bereits erwähnt, geteilt. Eine Mehrheit beurteilt die derzeitige Situation positiv, während andere der Auffassung sind, dass die Kommission unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips wieder die Rolle eines vollwertigen Partners beim Programmmanagement übernehmen sollte.

Praktisch einhellig wird die Ansicht vertreten, die durch die Verordnung Nr. 438/2001 aufgestellten Kontrollanforderungen an die Mitgliedstaaten seien zu streng und nicht klar genug. Allerdings wird die Umsetzung dieser Kontrollanforderungen als recht wirksam angesehen.

Im Hinblick auf die von der Kommission und dem Rechnungshof durchgeführten Audits ist die Auffassung vorherrschend, dass diese in ihrer Anzahl ausreichend, allerdings auch mit einem relativ hohen Verwaltungsaufwand verbunden sind. Die Effizienz der Audits wird nicht in Frage gestellt; in den meisten Antworten werden sie als effizient oder teilweise effizient beurteilt. Kritik wird vor allem an der ungenügenden Klarheit der Kontrollanforderungen und der schlechten Verzahnung mit einzelstaatlichen und regionalen Kontrollsystemen geübt.

II.1.2 Organisatorisches Programmmanagement: Verwaltungsalltag und Erfolgskontrolle

Die alltägliche Verwaltung und die Erfolgskontrolle der Programme sind Kernbereiche für das Tätigwerden der Regionen im Rahmen der Strukturfondspolitik, denn so gut wie alle Regionen des Gemeinschaftsraums haben unmittelbar mit der praktischen Programmverwaltung zu tun.

In Bezug auf Fragen des Verwaltungsalltags halten die Regionen die Koordinierung zwischen den Projektbetreibern und den Verwaltungsdienststellen für einen entscheidenden Bereich für die tägliche Praxis der Verwaltung der Strukturprogramme, sehen in diesem Bereich allerdings auch die größten Probleme. Generell sind Schwächen der Programmplanung am stärksten auf der Ebene der Koordinierung mit den Projektträgern zu spüren, weil die Realitäten vor Ort, das Bemühen um Kohärenz und der verwaltungstechnische und institutionelle Rahmen, der das Funktionieren der Programmplanung bestimmt, zu weit auseinander liegen. Diese Schwächen äußern sich in erster Linie in Verzögerungen bei der Beschlussfassung über Programme und Projekte und damit verbunden ihrem späten

Wirksamwerden, in den Kriterien und Verfahren für die Projektauswahl, in der Schwierigkeit, neuartige Projekte zu finden usw.

Alle Regionen sehen die wichtigsten Schwierigkeiten im Hinblick auf die Erfolgskontrolle der Projektausführung in der Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften und dem Fehlen klarer Kontrollvorgaben.

Bei der Auslegung der Vorschriften treten vorwiegend in drei Bereichen Schwierigkeiten auf, und zwar in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit: Zulässigkeit von Kosten, Ausgabenkontrolle und Regeln des Finanzmanagements.

II.1.3 Organisatorisches Programmmanagement: Bewertungen

Die Evaluierungen der Programme werden nicht im Grundsatz in Frage gestellt, aber die Ansichten über ihre Effizienz gehen sehr stark auseinander. Vorherrschend sind jedoch die Stimmen, die sie für zum Teil effizient, und diejenigen, die sie für effizient halten.

Die Effizienz der Evaluierungen wird für die Neuausrichtung der Programme, die Halbzeit-Anpassungen und die künftige Neuausrichtung der Programme positiv beurteilt. Eine Beurteilung als "zum Teil effizient" wird in folgender Reihenfolge abgegeben: im Hinblick auf die Konzeption der Programme, auf ihre Durchführung und auf die Projektauswahl.

Sehr geteilt sind die Meinungen hinsichtlich der Stichhaltigkeit der Ex-post-Bewertungen zur Messung der Wirkung der Programme auf die Entwicklung einer Region. Die Regionen wünschen nachdrücklich, an diesen Evaluierungen mitwirken zu können, um eine stärkere Berücksichtigung der Besonderheiten ihres Gebiets bei der Bewertung dieser Auswirkungen zu erreichen.

In Bezug auf die Ex-ante-Bewertungen und die laufenden Evaluierungen äußert die Mehrzahl der Regionen den Wunsch, daran beteiligt zu werden. Eine große Mehrheit ist darüber hinaus der Auffassung, dass die Kommission stärker in diese von den Mitgliedstaaten durchgeführten Evaluierungen einbezogen werden sollte.

II.2.1 Finanzielles Programmmanagement: Kompatibilität zwischen einzelstaatlichen (einschließlich regionalen) und gemeinschaftlichen Finanzierungssystemen

Die einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Finanzierungssysteme werden als wenig kompatibel beurteilt und gelten als Quelle zahlreicher Funktionsmängel.

Eine große Mehrheit hält diese Inkompatibilität allerdings nicht für unüberwindbar. Im gegenwärtigen Stadium erschweren die Besonderheiten der einzelstaatlichen Systeme und ihre Unterschiede jedoch die Möglichkeiten zur Vereinfachung der einzelnen Systeme. Ein länderweises Vorgehen wird in dieser Hinsicht als notwendig erachtet, als beste Lösung wird jedoch ein unionsweit einheitlicher Referenzrahmen angesehen.

II.2.2 Finanzielles Programmmanagement: Formen der Gemeinschaftsfinanzierung

Bei der Beurteilung der Formen der Kofinanzierung von Programmen, die nach dem Grundsatz der Zusätzlichkeit erfolgt, lassen sich ebenfalls zwei ganz unterschiedliche

Tendenzen erkennen: eine Gruppe ist mit den Kofinanzierungsformen zufrieden, während eine andere nur teilweise Zufriedenheit äußert. In dieser Frage ist der Einfluss nationaler Besonderheiten deutlich spürbar.

Die Kofinanzierung nach der "n+2"-Regel (automatische Aufhebung der Mittelbindung gemäß Artikel 31 Absatz 2) wird nahezu einhellig abgelehnt. Die Regionen sind der Auffassung, dass sie dem für eine gute Programmverwaltung notwendigen Zeitrahmen vor allem gegen Ende der Laufzeit nicht ausreichend Rechnung trägt, dass sie in erheblichem Maße störend auf die laufende Verwaltung der Programme wirkt und dass sie innovative Methoden sowie Projekte, die Neuerungen und Änderungen mit sich bringen, ausschließt. Die große Mehrheit der antwortenden Regionen befürwortet eine Anpassung dieser Regel.

Die Rückerstattung der Abschlagszahlung zum Termin "Datum der Beschlussfassung + 18 Monate" gemäß Artikel 32 Absatz 2 wird von einer knappen Mehrheit der Regionen als zufrieden stellend angesehen, während andere eine Änderung nach der Formel "Datum + 30 Monate" befürworten.

*

* *

TEIL III

FÜR NEUE KOHÄSIONSPOLITISCHE ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN: VORSCHLÄGE UND EMPFEHLUNGEN

Das rege Interesse, das die Regionen im Rahmen dieses Berichts gezeigt haben, und die Grundsatzäußerungen, die die ermittelten Ergebnisse unterstützen, sind als Ausdruck des Wunsches zu interpretieren, ein neues Modell von Entscheidungsstrukturen für die europäische Kohäsionspolitik zu schaffen, das dem Umstand Rechnung trägt, dass die Region zum Hauptakteur und zum Dreh- und Angelpunkt integrierter Territorialentwicklungsstrategien geworden ist.

Dieses neue Modell muss systematisch folgende Konzepte in den Mittelpunkt stellen: Subsidiarität, geteilte Zuständigkeit, interne und externe Kohärenz, Flexibilität, Verfahrensvereinfachung, Zusätzlichkeit und Partnerschaft.

Das neue Modell kohäsionspolitischer Entscheidungsabläufe muss auf fünf Grundsätzen aufbauen.

Grundsatz 1: Die Kohäsionspolitik muss eine Gemeinschaftspolitik bleiben.

Die Kohäsionspolitik ist ein Instrument der Solidarität mit Regionen, die strukturelle oder spezifische Probleme haben, und soll ihnen helfen, vollen Nutzen aus dem Bestehen der EU zu ziehen, und dient damit der Umsetzung der großen politischen Ziele der EU: ausgewogene Entwicklung, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum.

Zur Erreichung dieser Ziele ist es daher grundlegend, gemeinsame Leitlinien festzulegen, um die von dieser Politik begünstigten Regionen an den Gemeinschaftsdurchschnitt heranzuführen.

Andernfalls würde die Europäische Union schlicht zu einem "Kassenschalter" werden, an dem jeder sich abholt, was ihm zusteht, um dann seine eigene Politik zu machen. Ein solcher Weg würde natürlich die Gefahren bergen, die Ungleichheiten zwischen wohlhabenderen und ärmeren Regionen zu vergrößern, die Kontinuität langfristiger angelegter Aktionen zu unterbrechen und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu lassen, die für krisenbetroffene Regionen vorgesehenen Mittel für andere Zwecke zu gebrauchen.

Die Vergemeinschaftung der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ist auch angesichts des Fortbestehens erheblicher regionaler Ungleichheiten in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten gerechtfertigt, die ja gerade die Notwendigkeit einer Gemeinschaftspolitik begründen, um diese Unterschiede, die mit nationalen Mitteln nicht zu beseitigen sind, nicht weiter auseinander klaffen zu lassen und schließlich abzubauen.

Eine "Renationalisierung" wäre also ein Rückschlag für die europäische Politik insgesamt und würde die regionalen Ungleichheiten in der EU nur verschlimmern.

Grundsatz 2: Die Kohäsionspolitik der Zukunft ist nicht mit einer geringeren Mittelausstattung denkbar.

Der Mehrwert der Gemeinschaftsprogramme ist unbestreitbar. Außerdem wird es nach der Erweiterung noch notwendiger als zuvor sein, etwas für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU zu tun. Die gegenwärtig dafür abgestellten Mittel sind also nur als ein Minimum zu sehen. Den Wert von 0,45% des BIP der EU in Frage zu stellen, würde ihren Kerngehalt und ihre Glaubwürdigkeit gefährden. Zudem ist dafür Sorge zu tragen, dass sich die Erweiterung nicht nachteilig für die Regionen auswirkt, die Entwicklungsrückstände aufweisen und nach wie vor Unterstützung brauchen, sowie für die Regionen, die vom statistischen Effekt betroffen sind. Ein solcher Ansatz heißt nicht, dass keine Reformen nötig wären. Die Reform muss jedoch darauf abzielen, den Nutzen der Strukturpolitik auch für alle anderen strukturschwachen Regionen zu steigern.

Das bedeutet auch, dass die Kohäsionspolitik unparteiisch sein und dem Absorptionsvermögen der Empfängerregionen Rechnung tragen muss. Um die Gemeinschaftsmittel noch effektiver nutzen zu können, ist zum einen für eine gerechte Verteilung der Mittel zwischen den Regionen Europas zu sorgen, und zum anderen muss jede Empfängerregion auch in der Lage sein, die ihr zur Verfügung gestellten Mittel vollständig zu verwerten. Dieses Prinzip muss sich insbesondere in der Beibehaltung der gegenwärtigen Begrenzung der für die Strukturfonds bereitgestellten Mittel auf 4% des einzelstaatlichen BIP niederschlagen.

Grundsatz 3: Die sektoriellen Politiken müssen zur Politik des Zusammenhalts beitragen.

Die regionale Entwicklung darf nicht ausschließlich Gegenstand der Kohäsionspolitik sein. Alle Politikbereiche der Gemeinschaft (Verkehr, Umwelt, Forschung, GAP, Wettbewerb...) müssen dem Ziel des Zusammenhalts als Ausdruck der Solidarität unter den Regionen Europas dienen.

Unter diesen sektoriellen Politiken ist auf Grund der räumlichen Auswirkungen der land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten die GAP besonders wichtig; deren endgültige Konzipierung wird ausschlaggebend dafür sein, ob die ländlichen Gebiete einen Aufschwung erfahren oder, zumindest im Fall der strukturschwächsten Gebiete, veröden und dadurch das jeweilige territoriale Gleichgewicht zwischen Stadt und Land zerstört wird.

Allerdings müssen auch die Mittel und Wege gefunden werden, wie die einzelnen Politikbereiche der Gemeinschaft einen Beitrag zur Kohäsionspolitik leisten können.

So müssen z.B. die Wettbewerbspolitik und die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts eng miteinander verzahnt werden. So müssen staatliche Beihilfen entsprechend den Bestimmungen des Vertrags für den Bereich Wettbewerb auch weiterhin vergeben werden, um den Unterschieden im Entwicklungsstand von Regionen oder lokalen oder infra-regionalen Zonen Rechnung zu tragen.

In dieser Hinsicht sollte es einen geografischen und konzeptionellen Bezug zwischen den Regionen, die Mittel aus den Strukturfonds erhalten, und den Zonen, die für die Umsetzung regionalpolitischer Hilfen bestimmt sind, geben.

Grundsatz 4: Die Kohäsionspolitik muss auf einem regionalen Ansatz und einer wirklichen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit beruhen.

Die Erweiterung wird eine stärkere Bündelung der Mittel dort erfordern, wo ihr Einsatz notwendig ist, und eine weitere Steigerung der Effizienz bei der Nutzung der Strukturfonds nötig machen.

Eine Möglichkeit, diese Bündelung und Effizienzsteigerung zu erreichen, ist die bevorzugte Vergabe der Mittel nach einem regionalen Ansatz auf der Grundlage klarer Kriterien, die in Beziehung zu den politischen Zielen der EU stehen.

Die Berichte der Kommission zeigen, dass die regionale Realität in den einzelnen Mitgliedstaaten oftmals durch Ungleichheiten gekennzeichnet ist, die von nationalen Kriterien nicht erfasst werden. Durch die Differenzierung in allen Fällen von Mittelzuweisungen nach regionalen Kriterien kann dieses Problem umgangen werden.

Darüber hinaus sind die regionalen Gebietskörperschaften gemeinsam mit den lokalen Gebietskörperschaften im Sinne einer wohl verstandenen Subsidiarität am besten geeignet, die Projekte, Themen und Einsatzorte für Interventionen der Gemeinschaft zu bestimmen. Dieser regionale Ansatz, sowohl als Zuweisungskriterium als auch als Weg zur Umsetzung der Programmplanung, bietet die Gewähr einer guten Regierungsausübung und einer erhöhten Effizienz.

Die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit dient mehr der Legitimierung der Rolle der Europäischen Kommission als Garantin der "Gemeinschaftsmethode" und der allgemeinen Prinzipien denn als "Kontrolleurin" der Verfahrensabläufe. Zudem wäre für die Aufnahme der regionalen Ebene im institutionellen Rahmen des Subsidiaritätsprinzips und die Änderung von Artikel 5 des Vertrags zu sorgen, was im Gefolge auch eine Neufassung von Artikel 274 des Vertrags erfordern würde.

Grundsatz 5: Die regionale Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts muss angesichts der unterschiedlichen regionalen Kontexte - Vielfalt institutioneller Befugnisse, geografische Vielfalt (insbesondere im Hinblick auf die neuen Mitgliedstaaten), Vielfalt der Ziele - von einem großen Maß an Flexibilität geleitet sein.

Das Regelwerk darf sich daher nur auf die allgemeinen Grundsätze erstrecken, deren einheitliche Anwendung in einem transparenten, kohärenten und stabilen Rechtsrahmen sicherzustellen ist. Die Anwendungsbestimmungen sollten je nach den spezifischen Bedingungen der Mitgliedstaaten gestaltet werden, durch Ko-Reglementierung und dreiseitige (und zweiseitige) Vereinbarungen⁴. Dies würde es erlauben, die nationalen und regionalen Ebenen der Entscheidungsprozesse je nach dem Kontext des jeweiligen Mitgliedstaats zu organisieren. Solche basisnäheren Anwendungsbereiche sind bei den Kontrollen, dem Finanzmanagement, der Förderungswürdigkeit von Ausgaben sowie bei der Programmgestaltung und -verwaltung denkbar.

Aus diesen fünf Grundsätzen, die eine Vereinfachung der Kohäsionspolitik und gleichzeitig ihre Stärkung und die Verbesserung ihrer Effizienz erlauben, sind die folgenden Empfehlungen abzuleiten:

Empfehlung 1

Verfahrensvereinfachung: Kohärenz der Strukturfonds

Wichtige Punkte sind: Flexibilität der Bestimmungen, ein regionaler Ansatz⁵, Resultatevaluierung (statt Verfahrenskontrolle), Zusammenführung der Fonds in einem einzigen (mit differenzierten Modellen je nach Kontext), stärkere Betonung der Idee der Gemeinschaftsinitiativen.

Empfehlung 2

Stärkung des Konzepts der geteilten Zuständigkeit: Gehandelt wird auf der effizientesten Ebene

Es wäre zweckmäßig, dreiseitige Vereinbarungen⁶ anzustreben und die zentrale Rolle der Region als bestimmender Akteur ihrer Territorientwicklungsstrategie stärker zu berücksichtigen; dies würde eine wirkliche Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten bedeuten. Dieser Weg empfiehlt sich insbesondere für die Vereinfachung der Kontrollen.

Empfehlung 3

Zusatznutzen der Gemeinschaft: Kohärenz der Ziele

In der Kohärenz der Ziele liegt der wichtigste Zusatznutzen, den die Europäische Union für die Kohäsionspolitik hat. Nur ein gemeinschaftlicher institutioneller Rahmen stellt sicher, dass die sektoralen Politiken, Finanzinstrumente und Verfahren komplementär zusammenwirken, um den angestrebten Zusammenhalt und einen guten Ausgleich zwischen Solidarität und Wettbewerb zu erreichen.

Empfehlung 4

Zukunft der regionalen Zusammenarbeit als Integrationsinstrument

Eine Stärkung der Kohäsionspolitik erfordert eine umfangreichere Nutzung des Instruments der regionalen Zusammenarbeit sowohl innerhalb des derzeitigen Gemeinschaftsraums als auch zur Unterstützung des Integrationsprozesses künftiger Mitgliedstaaten.

Operationelle Vorschläge

Ausgehend von den genannten fünf Grundsätzen und den obigen vier Empfehlungen sollen im Folgenden Vorschläge zur operationellen Anwendung gemacht werden.

I. Die Rolle der Regionen in strukturpolitischen Entscheidungsabläufen

I.1 Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und seine Verankerung im Vertrag

Vorgeschlagen wird die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in seiner ursprünglichen Konzeption, d.h. die Ebene für Tätigwerden und Zuständigkeit bestimmt sich nach der jeweiligen Kapazität der lokalen und regionalen, der nationalen und der Gemeinschaftsebene; nötig ist daher eine Vertragsänderung, bei der die regionale und lokale Ebene im Artikel betreffend das Subsidiaritätsprinzip ausdrücklich genannt wird.

I.2.1 Einbeziehung der Regionen in die Strukturfondspolitik

Die Mitwirkung der Regionen – die durch deren Zusammenarbeit mit den lokalen Gebietskörperschaften gestärkt wird - in allen Phasen der Durchführung der Strukturfonds (Programmplanung, Verhandlung, Erfolgskontrolle durch Jahrestreffen und Begleitausschüsse, Durchführung und Evaluierung) ist ein Kernelement für die Berücksichtigung regionaler Problemstellungen in der Strukturfondspolitik. Zum einen stärkt der Umstand, dass es für alle Strukturfondsprogramme ein einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) für den gesamten Planungszeitraum gibt, die Legitimität einer spezifischen Regionalpolitik in ihrer integrierten Dimension. Zum anderen stellt die Festlegung von Leitlinien und Prioritäten für die gesamte Programmplanung durch die Kommission eine wichtige Richtschnur für die Regionen dar, die nicht nur auf regionale

Besonderheiten eingeht, sondern auch einem gemeinschaftlichen Vorgehen zur Erreichung der kohäsionspolitischen Ziele dient, wobei sie aber mehr Raum für Flexibilität in ihren Anwendungen lässt, um regionale Realitäten, die von der Kommission nicht in all ihren Feinheiten wahrgenommen werden, zu berücksichtigen.

Die Einbindung der Regionen in den Beschlussfassungsprozess ist das zentrale Element für die Teilhabe der Regionen an der Planung der Strukturfonds. Daher ist es wichtig, die Bedingungen ihrer Einbindung zu überdenken, denn aus der allgemeinen Regel, die - aus gemeinschaftlicher Sicht - die Kommission und den Mitgliedstaat zu Partnern macht, ergibt sie sich nicht automatisch. Diese Situation ist umso unlogischer, als die meisten Regionen bei der Programmverwaltung über weit reichende Ausführungsbefugnisse verfügen.

Die Regionen müssen daher in allen Phasen der Beschlussfassung voll in alle Entscheidungen eingebunden werden.

In den Mitgliedstaaten, deren Rechtssystem bzw. Verfassungsordnung eine solche Mitwirkung nicht zulässt, müssen die regionalen Gebietskörperschaften, bzw. an ihrer Stelle lokale Gebietskörperschaften, die die Region vertreten, als bevorzugte Partner eingebunden werden, vor allem in der Programmplanungs- und der Verlaufskontrollphase. Dreiseitige Vereinbarungen bieten sich hier als beste Lösung an.

I.2.2 Einbeziehung der Regionen in die Organe der Beschlussfassung über die Strukturfondsplanung

Die Jahrestreffen müssen einer dreifachen Zielsetzung dienen:

- Behandlung grundlegender Fragen betreffend die Kohärenz der durchgeführten Programme im Hinblick auf die strategischen Leitlinien und die Belange des territorialen Zusammenhalts und die Verzahnung der Fonds miteinander;
- Wandlung von einem bloßen technischen Organ zu einem Ort der Diskussion und der Konzertierung zwischen den drei Partnern, um gemeinsam Lösungen für allgemeine Probleme zu finden, die im Laufe der Programmdurchführung auftreten;
- Professionellere Organisation der Tagungen: Tagesordnung, Vorbereitung der anstehenden Beschlüsse, Bestimmung strategisch wichtiger Fragen usw.

Da sie für die operationelle Durchführung der Programme verantwortlich sind, müssen die Regionen bei den Jahrestreffen vertreten sein, um besser darlegen zu können, wie sich die Programme vor dem Hintergrund der allgemeinen Programmziele regional und lokal auswirken.

In stärker zentralistisch aufgebauten Mitgliedstaaten ist die Einbindung der regionalen Gebietskörperschaften, bzw. der lokalen Gebietskörperschaften, die die Region vertreten, erforderlich, um ihnen die Wünsche und Empfehlungen der Kommission besser zu vermitteln. In dieser Hinsicht muss unbedingt auch ein Vertreter der infraregionalen Gebietskörperschaften daran teilnehmen.

Von seiner Funktionsweise her besser auf die Jahrestreffen, die zuständigen Behörden und die Kommission abgestellt, muss der Begleitausschuss seinerseits zu einem Gremium werden, das nicht nur finanzielle Aspekte, sondern vor allem auch substantielle Probleme erörtert und für die Kohärenz der Projekte mit der Strategie der Programme Sorge trägt. Dazu muss er mit mehr Kompetenzen und Entscheidungsgewalt ausgestattet werden und selbständiger handeln können.

I.2.3 Programmplanungsdokumente für die Strukturfonds

Das Programmplanungsdokument muss einfach und änderbar sein. Nach der Halbzeitbewertung kann eine nahezu kontinuierliche Anpassung ("*step by step*") des Programmplanungsdokuments mit Hilfe einfacher, geeigneter Indikatoren vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang muss die Ergänzung zur Programmplanung ein flexibles Instrument werden und ausschließlich der Verwaltung des Programms im Laufe seiner Gültigkeitsdauer dienen.

I.3 Interne Kohärenz und Inhalt der Strukturfondspolitik auf Gemeinschaftsebene

Die Vorschläge beziehen sich auf die unmittelbare Zukunft und auf die Zeit nach 2006.

Für die unmittelbare Zukunft ist eine bessere Koordinierung zwischen den Strukturfonds auf Gemeinschaftsebene anzustreben. Dazu sollte eine interne Struktur, die die Interventionen der drei Fonds aufeinander abstimmt, auf der Ebene der Kommission angesiedelt werden, wie dies bereits in mehreren Mitgliedstaaten auf regionaler Ebene der Fall ist. Außerdem sollte die Rolle der GD REGIO gegenüber den anderen betroffenen GDs gestärkt werden.

Diese Koordinierung muss sich zumindest auf die Angleichung der Bestimmungen über die Funktionsweise der einzelnen Fonds erstrecken. Häufig sind die Bestimmungen für die einzelnen Fonds dermaßen technisch, dass die instruierenden Dienststellen und die mit der Umsetzung der EPPD beauftragten Dienste sich auf einen einzigen Fonds spezialisieren, was die Strukturfondsinterventionen zu oft einer globalen Perspektive beraubt, sowohl innerhalb eines einzelnen Programms als auch unter den verschiedenen Strukturfondsprogrammen, die im Gebiet einer Region durchgeführt werden. Außerdem wirkt allein schon das Vorhandensein verschiedener Fonds, für die unterschiedliche Bestimmungen gelten, hemmend auf den auf Projektebene wünschenswerten integrierten Ansatz.

Anzustreben wäre eine Finanzordnung und ein allgemeines Regelwerk, das für alle drei Fonds identisch ist. Vorgeschlagen wird daher die Schaffung einer einheitlichen Regelung mit Bestimmungen für alle Fonds, sowohl im Bereich des Finanzmanagements (z.B. Auszahlungen oder Erstattungsanträge) als auch auf der Ebene der Kontrolle des eigentlichen Programmablaufs (z.B. Berichte, Evaluierungen usw.).

Dabei soll natürlich der Korpus an Bestimmungen, der für alle Strukturfonds gelten soll, nicht einfach gleich der Summe der einzelnen jetzigen Bestimmungen für die verschiedenen Fonds sein, sondern hier muss auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners eine Straffung vorgenommen werden.

Für die Zeit nach 2006 werden die Einrichtung von "Mono-Fonds-Programmen" und die Verschmelzung der Strukturfonds in einem einzigen Fonds vorgeschlagen. Diese Lösung empfiehlt sich als ein kohärenteres Mittel für die Zusammenführung und Koordinierung der Interventionen der Gemeinschaft zur Entwicklung einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik. Sie würde Synergien freisetzen und die Fonds in komplementärer Weise verbinden und andererseits die Verwaltung und die Koordinierungsarbeit vereinfachen.

Der AdR schlägt darüber hinaus vor, klare Bestimmungen über förderfähige Ausgaben aufzustellen; die Europäische Kommission sollte klar und rasch auf Anträge antworten, um die tägliche Verwaltungsarbeit einfacher zu machen.

In diesem Zusammenhang und auf der Grundlage der Angaben aus den vier Hauptinstrumenten, die der Konsultierung dienen, sind nach 2006 drei Prioritäten zu verfolgen, die nicht voneinander zu trennen sind:

- **Aufholen des Rückstands der Regionalentwicklung:** Diese zentrale Politik würde – in Fortführung der Ziel-1-Förderung – Zielgebiete mit einem BIP pro Kopf von weniger als 75% des europäischen Durchschnitts betreffen. Dabei sollten jedoch Gebiete, die vom statistischen Effekt der Erweiterung betroffen sind, besonders berücksichtigt werden. Gemäß Artikel 299 Absatz 2 des Vertrags sind ferner die Regionen in äußerster Randlage sowie die Gebiete mit äußerst geringer Bevölkerungsdichte auch weiterhin besonders zu fördern.
- **Fortsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung krisenbetroffener Regionen:** Diese Politik würde die gegenwärtigen Ziele 2 und 3 zusammenfassen und sich auf objektive Kriterien für Beschäftigungsstand und Arbeitslosigkeit auf regionaler Basis stützen. Die Regionen könnten dann, in Zusammenarbeit mit den lokalen Gebietskörperschaften, über die Zuweisung der Mittel, die sie zur Verwirklichung der beizubehaltenden gemeinschaftlichen Leitlinien geografischer Art (städtische, industrielle und ländliche Gebiete) und thematischer Art (Beschäftigung, Bildung, Umwelt, natürliche Gefahren, etc.) erhalten haben, für den gesamten Raum ihrer Region oder Teile davon entscheiden, wobei eine bestimmte Intensität der Hilfe je Einwohner zu fordern ist.
- **Erhaltung des Erneuerungscharakters der Gemeinschaftsinitiativen und in diesem Rahmen Verstärkung der Bemühungen um die regionale Zusammenarbeit (grenz- und länderübergreifend und interregional) und vor allem ihre Intensivierung sowie bessere Verzahnung dieser Initiativen mit der globalen Regionalentwicklungsstrategie, ohne allerdings ihre Unabhängigkeit gegenüber dem EPPD zu verringern.**

I.4 Geteilte Zuständigkeit zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Regionen und künftige kohäsions- und strukturpolitische Rolle der Regionen

Wie gesagt, bedarf es einer wirkungsvollen Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei Aufgaben mit geteilter Zuständigkeit zwischen Kommission, Mitgliedstaat und Region sowie einer Verstärkung der regionalen Entscheidungsgewalt.

Dazu müssen die Zuständigkeit der Region als Motor für die operationelle Umsetzung aller sie betreffenden Gemeinschaftsprogramme formal festgeschrieben und die Kompetenzen und Zuständigkeiten eindeutig den drei Entscheidungsebenen zugeordnet werden.

Dazu müssen vor allem Bestimmungen über ein wirkliches Ko-Management zwischen den einzelnen Partnern in Regionen, Mitgliedstaaten und Gemeinschaft aufgestellt werden, insbesondere durch den Abschluss dreiseitiger Vereinbarungen zwischen Kommission, Mitgliedstaat und Region. In der Praxis muss außerdem ein direkteres Verhältnis zwischen der Kommission und den Regionen aufgebaut werden. Solche Instrumente werden, wie bereits erwähnt, in den dreiseitigen Abkommen⁷ angesprochen (Vertrauenspakt, Verantwortlichkeit usw.); sie erlauben die Aufstellung allgemeiner Bestimmungen für länderspezifische Kontexte.

I.5 Externe Kohärenz der Strukturpolitik

Ein weiter vorausschauender Blick lässt die Notwendigkeit erkennen, die Art der Verzahnung zwischen nationalen und regionalen Programmen mit den

Gemeinschaftsprogrammen in Zukunft besser zu umreißen, mit anderen Worten: Sollen sie in die Konzeptionsphase der Programmplanung integriert werden oder nicht, sollen sie zeitlich auf die Phase der Ausführung von Gemeinschaftsprogrammen abgestimmt werden, und bedarf es einheitlicher Regeln für diese Integration.

Bei dem Bemühen um Kohärenz zwischen den drei Programmarten sollte eine sehr hohe Flexibilität beibehalten werden; daher wird darum ersucht, nicht notwendigerweise starre und einheitliche Regelungen für jede einzelne Programmart zu treffen.

II. Programmmanagement und Erfolgskontrolle

II.1.1 Organisatorisches Programmmanagement: Verpflichtung zur Erzielung von Ergebnissen und Kontrollen durch die Kommission

Bei dem Bemühen um die strategische Kohärenz der Programme geht es darum, eine Verfahrensweise zu entwickeln, die es der Kommission ermöglicht, ihre Aufgaben bezüglich der Kohärenz zwischen den Kohäsionszielen auf Gemeinschaftsebene und den Programmen gegenüber dem Parlament wahrzunehmen. Dazu muss sie in der Lage sein, die Stärken einer Region und die dazu passenden Projekte einzuschätzen und vor dem Hintergrund der Kohäsionspolitik insgesamt zu betrachten.

In Bezug auf die Anwendung der Verordnung Nr. 438/2001 und die von der Kommission und dem Rechnungshof durchzuführenden Audits sind klare Direktiven und Normen für Kontrollen aufzustellen und für jeden Kontext ein einfaches, wirkungsvolles Funktionsmodell zu entwickeln, das eine Überlappung von Kontrollen und Kontrolleuren vermeidet.

Die Audits der Kommission müssen vorwiegend in der zweiten Phase des Programmplanungszeitraums ansetzen und sich an den Ergebnissen der ersten Phase orientieren.

Die Kontrollen müssen schließlich dem Zweck dienen, die Förderungswürdigkeit der Ausgaben zu prüfen und die Einhaltung der Gemeinschaftsregeln sicherzustellen; dabei sollen sie jedoch keine Überprüfung der in der Ergänzung zur Programmplanung vorgesehenen Umsetzungsverfahren (Auswahlkriterien usw.) darstellen.

II.1.2 Organisatorisches Programmmanagement: Verwaltungsalltag und Erfolgskontrolle

In Bezug auf diese Punkte geht es darum, die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Verwaltungsalltag der Strukturfonds stärker anzuerkennen und eher die Notwendigkeit zu betonen, Abkommen oder Vereinbarungen zwischen Kommission, Mitgliedstaat und Region zu schließen.

Parallel dazu ist die Festlegung klarer, einfacher Verwaltungsbestimmungen in Angriff zu nehmen, und für alle Fonds und alle Programme auf regionaler Ebene sollte ein geeigneter Mechanismus eingerichtet werden, der ihnen Dynamik gibt und für ihre Koordinierung sorgt.

Diese Vereinfachung der Regeln muss zu einem Gleichgewicht zwischen den nötigen Garantien für Verwaltungstransparenz und Effizienz der Fonds und einem für die

Programmverantwortlichen und Betreiber leicht und flexibel handhabbaren Managementsystem führen.

Und schließlich wäre auch für eine bessere Information der Projektträger zu sorgen.

II.1.3 Organisatorisches Programmmanagement: Bewertungen

Die Ex-post-Bewertungen erfolgen zu spät, um bei der folgenden Programmplanung berücksichtigt zu werden. Mit Blick auf 2006 muss eine weniger schwerfällige Verfahrensweise gefunden werden, um schneller Schlussfolgerungen aus der aktuell laufenden Programmplanung ziehen zu können. Eine Lösung wäre, die Evaluierung des Abschlussberichts mit der Ex-ante-Evaluierung des nächsten Planungszeitraums zu kombinieren.

Damit verbindet sich auch die Aufgabe, die Ergebnisse früherer Planungszeiträume in die Ausarbeitung der Programmplanungsdokumente zu integrieren und generell die Aufgaben der Ex-post-Bewertung besser zu definieren. Diese muss eine umfassende Bewertung der Wirkung aller Interventionen der Gemeinschaft auf die Region im Laufe der Zeit erlauben und in enger Zusammenarbeit mit den Regionen vorgenommen werden.

II.2.1 Finanzielles Programmmanagement: Kompatibilität zwischen einzelstaatlichen (einschließlich regionalen) und gemeinschaftlichen Finanzierungssystemen

Die Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens und die Einrichtung eines einheitlichen Regionalfonds für Gemeinschaftszahlungen, der nicht mehr durch den Haushalt des Mitgliedstaates "durchzuschleusen" ist, wäre ein wichtiges Element der Vereinfachung. An der konkreten Verwirklichung dieser Lösung wird in mehreren Ländern gearbeitet, doch ist es noch zu früh, um etwas über ihren Erfolg aussagen zu können.

Auch im Hinblick auf die Harmonisierung und Vereinfachung der Zahlungsverfahren ist noch einiges zu tun.

II.2.2 Finanzielles Programmmanagement: Formen der Gemeinschaftsfinanzierung

Die "n+2"-Regel muss geändert werden, denn ihre Anwendung kann der Verwirklichung großer Projekte, die Zeit erfordern, im Wege stehen, weil sie die Verwaltungsbehörden dazu verleitet, Projekten den Vorzug zu geben, deren strukturierende Wirkung zwar geringer ist, die aber eine schnellere Verwendung der verfügbaren Mittel erlauben. Eine Regel "N + 36 Monate", gerechnet ab dem Datum der Beschlussfassung über das Programmplanungsdokument, würde es erlauben, diese Klippen zu umfahren und dennoch die Verbindlichkeit der Vorschrift zu wahren.

Analog wäre auch die Bestimmung über die Rückerstattung der Vorauszahlung nach der Formel "N + 30 Monate" anzupassen.

¹ ABl. C 148 vom 18.5.2001, S. 25.

² ABl. C 107 vom 3.5.2002, S. 27.

³ ABl. C 66 vom 19.3.2003, S. 11.

⁴ Zweiseitige Vereinbarungen (Kommission/Region) im Fall der Regionen, die in dem Bereich über ausschließliche Zuständigkeiten verfügen.

⁵ Siehe unten: Ziffer 1.3, 2. Gedankenstrich, S. 27

⁶ Oder "zweiseitige", siehe obige Fußnote.

⁷ Oder "zweiseitige", siehe obige Fußnote.

--

CdR 389/2002 fin (FR/EN) HB-SS/S-DC/ue .../...

CdR 389/2002 fin (FR/EN) HB-SS/S-DC/ue