



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**ECO/106
"Partnerschaft bei der
Durchführung der
Strukturfonds"**

Brüssel, den 24. September 2003

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zum Thema

"Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds"

(Sondierungsstellungnahme)

Am 18. Februar 2003 ersuchte das für Regionalpolitik zuständige Kommissionsmitglied, Herr Michel BARNIER, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss im Namen der Kommission um eine Sondierungsstellungnahme zu folgendem Thema:

"Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds".

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 11. September 2003 an. Berichterstatter war Herr BARROS VALE, Mitberichterstatter Herr Di ODOARDO.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24./25. September 2003 (Sitzung vom 24. September) einstimmig folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Einleitung**

- 1.1 Der *Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)* hat den verschiedenen Formen der politischen Interaktion und Konzertierung – sowohl auf europäischer als auch einzelstaatlicher Ebene – zwischen den gewählten Instanzen und deren Vertretern auf der einen Seite und der organisierten Zivilgesellschaft auf der anderen Seite von jeher besondere Aufmerksamkeit gewidmet.
- 1.2 Er hatte daher in seinem Arbeitsprogramm 2003 eine *Initiativstellungnahme* zu dem Thema *Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds* vorgesehen. Die *Europäische Kommission* sah ebenfalls die Notwendigkeit, den EWSA um eine Sondierungsstellungnahme zu diesem Thema zu ersuchen, was die Wichtigkeit und Aktualität einer Materie belegt, die näher untersucht und vertieft werden muss, insbesondere mit Blick auf die künftige Revision der Strukturfondsverordnungen und implizit auch auf die bevorstehende Erweiterung der Union, durch die eine stattliche Zahl neuer Mitgliedstaaten hinzukommen wird.
- 1.3 Die *"Partnerschaft"* ist einer der im Rahmen des strukturpolitischen Regelwerks angestrebten Grundsätze (der in der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juli 1999 klar definiert und festgeschrieben wurde) und hat im Zuge der verschiedenen Reformen an Profil und Bedeutung gewonnen.
- 1.4 Die Partnerschaft, die bereits im Zeitraum 1994-1999 zur Regel wurde, wurde im jetzigen Programmplanungszeitraum – 2000-2006 – auf die regionalen und lokalen Behörden, die

Wirtschafts- und Sozialpartner sowie einige Nichtregierungsorganisationen (NGO) ausgeweitet¹.

- 1.5 Parallel zu der Erweiterung des Spektrums der in Frage kommenden Partner ist auch eine Vertiefung der Beteiligung festzustellen, die sich jetzt auf die verschiedenen Phasen von der Konzeption über die Begleitung bis hin zur Ex-post-Bewertung erstreckt².
- 1.6 Die größere Bedeutung, die der Partnerschaft beigemessen wird, ist auf die beiden folgenden Faktoren zurückzuführen:
 - die von den Sozialpartnern erhobene Forderung nach einer Stärkung der Rolle der Partnerschaft;
 - die Ergebnisse von Studien, die zeigen, dass eine gute (umfassende und integrierte) Partnerschaft ein wichtiger Faktor für den Erfolg der Programme ist, da:
 - a) durch die Beteiligung der Partner von Anfang an gewährleistet wird, dass sich die Interventionen auf ein fundierteres Sachwissen und eine bessere Legitimierung stützen;
 - b) eine umfassende und integrierte Partnerschaft eine noch bessere Abstimmung bei der Gestaltung der Programme ermöglicht;
 - c) die verfügbaren Mittel sowohl durch eine bessere Projektauswahl als auch eine bessere Information der potenziellen Begünstigten und Ko-Finanzierer besser genutzt werden können;
 - d) durch eine verstärkte und genauere Information über die Aktionen der Gemeinschaft ein höheres Maß an Transparenz erzielt wird.

2. **Das Partnerschaftskonzept**

- 2.1 Zuerst einmal muss genauer definiert werden, was tatsächlich unter Partnerschaft zu verstehen ist, wobei ihrer ungemein wichtigen Rolle bei der korrekten Durchführung der Strukturfonds als Instrument der sozialen Gerechtigkeit und nicht als politisches Instrument noch stärker Rechnung getragen werden muss.

¹ Artikel 8 der in der vorangehenden Ziffer genannten Verordnung.

² Artikel 15 der vorgeannten Verordnung.

2.2 Die in der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds³ definierte Partnerschaft sieht grundsätzlich zwei Arten von Partnern vor (wobei anzumerken ist, dass deren Funktionsunterschiede in der Verordnung deutlicher herausgestellt werden sollten):

- die "institutionellen" Partner, insbesondere die regionalen und lokalen Behörden;
- die wirtschaftlichen und sozialen Kräfte.

2.3 Der Ausschuss setzt sich in dieser Stellungnahme mit dem Thema "Partnerschaft" im Allgemeinen auseinander, wobei natürlich dem Standpunkt der Wirtschafts- und Sozialpartner in dieser Frage besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

3. **Derzeitige Situation**

3.1 Im Rahmen der Strukturfonds findet Partnerschaft zuerst auf europäischer Ebene statt, noch vor der Partnerschaft auf Ebene der Mitgliedstaaten. Gemeinschaftsaktionen erfordern bereits ab der Phase der allgemeinen Programmplanung eine Konzertierung zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Wirtschafts- und Sozialpartnern.

3.2 Artikel 8 der vorgenannten Strukturfondsverordnung sieht vor, dass die Kommission *jedes Jahr die auf europäischer Ebene organisierten Wirtschafts- und Sozialpartner zur Strukturpolitik der Gemeinschaft konsultiert*.

3.3 Diese "Partnerschaft", die auf Ebene der Mitgliedstaaten durchaus eine Signal- oder gar Multiplikatorwirkung haben kann, beschränkte sich jedoch auf europäischer Ebene in den vergangenen Jahren in der Praxis auf die Organisation von Sitzungen von nur wenigen Stunden, in denen die Partner im Grunde nur einen Kurzbericht über die Entwicklung der Strukturfonds erhielten, ohne dass sie eine konkrete Möglichkeit hatten, fundierte Orientierungsvorschläge oder Einschätzungen beizusteuern.

3.4 Die Partnerschaft auf europäischer Ebene hat sich auf die "Erteilung von Auskünften" über die Strukturfonds beschränkt, was nicht mit "Konzertierung" über die gemeinschaftliche Strukturpolitik gleichzusetzen ist, wobei allerdings eingeräumt wird, dass es in diesem Bereich auch Sache der europäischen Sozialpartner wäre, die Initiative zu ergreifen und das institutionelle Verfahren zur Durchführung der Strukturfonds aktiv zu begleiten.

3.5 Die Kommission muss die verschiedenen Formen der Konsultation der Wirtschafts- und Sozialpartner überprüfen, verstärkt Gelegenheiten für Treffen vorsehen und eine echte Debatte und Konzertierung mit den ständigen Partnern und den jeweiligen sektoriellen Vertretern fördern.

³ ABl. L 161 vom 26.6.1999.

- 3.6 Außerdem wäre es wünschenswert, im Rahmen einer generellen Revision der Strukturfondsverordnung noch expliziter festzulegen, dass die Kommission vor allem in der Phase der Festlegung der allgemeinen Ziele der Strukturpolitik neben den Mitgliedstaaten in jedem Fall die auf europäischer Ebene organisierten Wirtschafts- und Sozialpartner konsultieren muss (in diesem Zusammenhang ist die derzeitige Fassung von Artikel 10 der Verordnung von Belang, der wie folgt lautet *"Die Kommission veröffentlicht [...] nach Konsultierung sämtlicher Mitgliedstaaten allgemeine indikative Leitlinien auf der Basis einschlägiger und vereinbarter Gemeinschaftspolitiken für die Ziele gemäß Artikel 1 ..."* und in dem mit keinem Wort die Konsultierung der Wirtschafts- und Sozialpartner erwähnt wird).
- 3.7 Es ist ungemein schwierig, eine systematische Übersicht über die verschiedenen Formen der Partnerschaft zu erstellen, die im Rahmen der Programmplanung für die Strukturfonds im Zeitraum 2000-2006 in den Mitgliedstaaten existieren. Bei der Analyse der Entwicklungspläne, gemeinschaftlichen Förderkonzepte, operationellen Programme oder einheitlichen Programmplanungsdokumente ist in den meisten Fällen festzustellen, dass sich nur sehr vage Hinweise auf die Form der Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner und sehr stark voneinander abweichende und summarische Aussagen zur Beteiligung der Begleitausschüsse finden.
- 3.8 Es sind daher gemeinschaftliche Leitlinien notwendig, in denen der Inhalt der Berichte der Mitgliedstaaten über die hinsichtlich der Konsultation der Partner erlassenen Bestimmungen genauer festgelegt wird. So können detailliertere Informationen über die verschiedenen Formen der Partnerschaft gesammelt und nutzbringende Untersuchungen über die bewährtesten Praktiken durchgeführt werden.
- 3.9 Die Ausweitung der Möglichkeit der Beteiligung in den Begleitausschüssen auf weitere Arten von Organisationen ermöglicht außerdem eine bessere Verwaltung und Durchführung der Strukturfonds, da auf diese Weise die praktischen Erfahrungen jeder dieser Organisationen wie auch ihre Kenntnisse der sozialen, wirtschaftlichen und geographischen Gegebenheiten des Interventionsgebiets genutzt werden können, was eine qualitative Verbesserung des gesamten Verfahrens zur Folge hat.
- 3.10 Die Stärkung der Partnerschaft und der Rolle der Partner ist ein wichtiges Ziel, das bei der Konsultierung und Konzertierung nicht immer konsequent in die Praxis umgesetzt wird. Hierfür sind folgende Beispiele anzuführen:
- a) Eine wesentliche Voraussetzung für die Genehmigung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Pläne ist die Konsultation der Wirtschafts- und Sozialpartner im Zuge ihrer Konzipierung; diese Konsultation wurde nicht immer in der geeignetsten Form durchgeführt, um eine effektive Mitwirkung/Einbeziehung der Partner sicherzustellen.

- b) Teil der Verhandlungen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten im Vorfeld der endgültigen Festlegung der Pläne ist eine verstärkte Partnerschaft, wobei die konkrete Realisierung sehr stark vom einzelnen Mitgliedstaat abhängt, da ein akzeptables Mindestmaß für die Beteiligung der Partner nicht klar festgelegt ist.
- c) Die Partnerschaft ist einer der Faktoren, die in den Spezifikationen für die Halbbewertung sämtlicher Programme und einheitlicher Programmplanungsdokumente aufgeführt ist. Auch hier muss wiederum klar gestellt werden, welche Form der Partnerschaft vorgesehen/für diese Bewertung relevant ist.
- d) Die Kommission hat zum *Mainstreaming* der während des vorhergehenden Programmplanungszeitraums geförderten Partnerschaftskonzepte wie z.B. der territorialen Beschäftigungspakte aufgerufen; durch die Schuld beider Seiten (der Behörden und der Partner) wurden dabei allerdings in einigen Fällen keine glänzenden Ergebnisse erzielt.
- e) Die Kommission hat eine thematische Bewertung der während des letzten Programmplanungszeitraums geförderten territorialen Beschäftigungspakte veranlasst; es sollen Fallstudien durchgeführt werden, aufgrund deren ein Verzeichnis beispielhafter Praktiken erstellt werden soll, zu denen der Ausschuss gerne Stellung nehmen würde.

3.11 Auch die potenziellen Partner haben bei der Stärkung der Partnerschaft eine wichtige Rolle zu spielen, insbesondere da sie über den Blickwinkel der derzeitigen Partner hinaus eine neue und andersartige Sicht der Dinge einbringen können. Sie müssen daher gegenüber ihrem jeweiligen Mitgliedstaat auf ihre Beteiligung in den Begleitausschüssen dringen. Sie sollten effektiv die Möglichkeit haben, technische Hilfe oder spezielle Schulungsmaßnahmen in Anspruch zu nehmen und die beispielhaften Praktiken weiterzuentwickeln.

3.12 Zu den ersten Jahren des derzeitigen Programmplanungszeitraums (2000-2006) ist folgendes anzumerken:

- a) bei den mehr als 100 Programmen und einheitlichen Programmplanungsdokumenten für Ziel 1, 60 für Ziel 2 und 59 für INTERREG III, die die Kommission bereits erhalten und geprüft hat, werden die als Voraussetzung für die Förderfähigkeit geltenden Bestimmungen im Hinblick auf die Partnerschaft eingehalten;
- b) die Kommission hat außerdem festgestellt, dass die verschiedenen Pläne, Programme und einheitlichen Programmplanungsdokumente den Wirtschafts- und Sozialpartnern zwecks Konsultation vorgelegt wurden und deren Beteiligung in den Begleitausschüssen vorgeesehen wurde;
- c) es muss jedoch die Einschränkung gemacht werden, dass die Qualität der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen sehr unterschiedlich ist. Viele Mitgliedstaaten erwähnen lediglich, dass eine Konsultation der Partner stattgefunden habe, ohne auf die näheren Einzelheiten einzugehen. Es gibt aber auch Ausnahmen, wo Programme online für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden, eine Praktik, die nach Ansicht des Ausschusses von der Kommission gefördert werden muss;

- d) auch bei den Informationen über die Beteiligung der Begleitausschüsse sind sehr große Unterschiede festzustellen. In einigen Fällen wird lediglich angegeben, dass eine Beteiligung der Partner stattfinden wird. In den Anhörungen, die der Ausschuss zu diesem Thema durchgeführt hat, wurde seitens der Partner große Unzufriedenheit mit den erzielten Ergebnissen bekundet, während die verschiedenen Verwaltungen eine positive Bilanz zogen;
- e) in den vorgelegten Dokumenten wird der Begriff "Partner" in den verschiedenen Programmen ein und desselben Mitgliedstaats vielfach mit unterschiedlicher Bedeutung verwendet, was eine Folge der in Artikel 8 der Verordnung Nr. 1260/99 vorgesehenen Subsidiarität ist;
- f) auch bei den Rechten, die den in den Begleitausschüssen vertretenen Wirtschafts- und Sozialpartnern eingeräumt werden, ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Obwohl sie in diesen Ausschüssen vertreten sind, haben sie vielfach einen Status, der sich von dem der anderen Mitglieder dadurch unterscheidet, dass sie entweder kein oder nur ein eingeschränktes Stimmrecht haben und häufig nur eine Beratungs- oder Informationsfunktion wahrnehmen;
- g) trotz einiger festgestellter Einschränkungen geht der Ausschuss - wie dies anscheinend auch die Kommission tut - davon aus, dass mittelfristig mit Erfolgen zu rechnen ist. Im gegenwärtigen Programmplanungszeitraum 2000-2006 haben die Begleitausschüsse zweifelsohne größeres Gewicht als zuvor, insbesondere da sie den Kriterien für die Auswahl der Projekte zustimmen müssen. Bereits bei der nächsten Halbzeitbewertung wird es möglich sein, fundiertere Schlüsse zu ziehen, da die Auswirkungen der Partnerschaft zu den Faktoren gehören, die bewertet werden müssen;
- h) aus den obigen Ausführungen wird sowohl die Wichtigkeit der Partnerschaft an sich als auch ihre Bedeutung für die Durchführung der Strukturfonds deutlich. Angesichts der Vielfalt von Verfahrensweisen und Formen der Intervention der Partner scheint jedoch ein klarer Rahmen zu fehlen, der vorgibt, wie und auf welche Weise diese Partnerschaft in den verschiedenen Phasen konkret zu realisieren ist; dieser Frage muss besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die festgestellte Uneinheitlichkeit der Rolle und der Formen der Beteiligung der Partner selbst innerhalb ein und desselben Mitgliedstaats lässt erkennen, dass auf dieses Thema möglicherweise stärker und ausführlicher eingegangen werden muss.

3.13 In diesem Bereich muss sehr viel getan werden, wobei der *Kommission* eine grundlegende Rolle zukommt. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass diese Sondierungsstellungnahme, um die er ersucht wurde, sehr sinnvoll ist und eine effektive Multiplikatorwirkung haben kann, die neue Perspektiven für die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern und den öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten eröffnet. Diese neuen Formeln für die Beteiligung der Zivilgesellschaft und insbesondere der Wirtschafts- und Sozialpartner an der Durchführung öffentlicher Programme bringen schon allein aufgrund ihres "Pioniercharakters" eine

besondere Verantwortung für die Europäische Kommission mit sich, die selbst vorbildlich handeln und die Verwaltungen zu einem vorbildlichen Handeln bewegen muss.

4. **Die verschiedenen Ebenen und Phasen der Partnerschaft und die damit verbundenen Verfahrensfragen**

- 4.1 Die Studie "*The thematic evaluation of the partnership principle*" aus dem Jahr 1999, die vom *Tavistock Institute – Evaluation Development and Review Unit – in London* im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt wurde, hat gezeigt, dass erhebliche Unterschiede bei der Beteiligung der Partner in den verschiedenen Phasen der Programme festzustellen sind. Diese Beteiligung war bei der Programmierung und allgemeinen Programmplanung (Vorverhandlung) zumeist sehr stark, in der Phase der Begleitung und Bewertung jedoch völlig unzureichend. Der Studie zufolge wurde in vielen Mitgliedstaaten in diesen letzten Phasen lediglich der *Schein einer Beteiligung* der Partner gewährt.
- 4.2 In Anbetracht dieser Feststellungen muss über die Begleitausschüsse gemäß Artikel 35 der Strukturfondsverordnung nachgedacht werden. Die neuen wichtigen Aufgaben, die diesen Gremien übertragen werden, erfordern eine Revision der Mechanismen für die Beteiligung der Sozialpartner.
- 4.3 Dem vorgenannten Bericht des Tavistock Institute zufolge waren die Begleitausschüsse für die Partner eher eine Möglichkeit, Informationen über die Entwicklung der Fonds zu erhalten, denn eine Instanz zur Beteiligung an den Entscheidungen.
- 4.4 Vor allem muss dafür gesorgt werden, dass die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner in den Begleitausschüssen obligatorisch und durch die Zuerkennung des Stimmrechts aufgewertet wird, da dadurch die Position der Partner im Hinblick auf die in diesem Gremium erörterten Fragen klargestellt wird.
- 4.4.1 Solange sich die Möglichkeiten der Partner zur Vertretung ihrer Standpunkte darauf beschränken, dass ihre Meinung zu den erörterten Themen zu Protokoll genommen wird, können sich weder die nationalen oder regionalen Behörden noch die Gemeinschaftsinstitutionen ein klares Bild davon machen, welche Meinung die den Begleitausschüssen angehörenden Partner mehrheitlich vertreten oder welches Gewicht die unter Umständen konträren Meinungen im Verhältnis zueinander haben; Klarheit kann hier folglich nur die Abstimmung schaffen.
- 4.5 Die Wirtschafts- und Sozialpartner müssen die Möglichkeit haben, in den Begleitausschüssen einen Beitrag zu leisten. Hierzu muss auf folgendes geachtet werden:
- die Tagesordnungen dürfen nicht – wie das häufig der Fall ist – ausschließlich der Lösung administrativer und bürokratischer Probleme in den Beziehungen zwischen den Verwaltungsbehörden und der Kommission gewidmet sein; die Ausschüsse müssen sich in ihren

Sitzungen auch tatsächlich auf die Überprüfung der "Effizienz und Qualität der Durchführung" der Interventionen konzentrieren können;

- es muss ein technisches Sekretariat für die Begleitausschüsse eingerichtet bzw. funktions-tüchtig gemacht werden, das die erforderliche Unterstützung in Form einer angemessenen Zusammenstellung und Aufbereitung der Informationen leisten kann, so dass die Wirtschafts- und Sozialpartner eine fundierte Stellungnahme abgeben und damit ihren Auftrag in vollem Umfang erfüllen können;
- die Qualität der bei den verschiedenen Interventionen verwirklichten Partnerschaft muss ein Indikator für die Bewertung der Effizienz der Programme und ein wichtiges Kriterium für die – in Artikel 44 der Verordnung geregelte – Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve sein, die die Mitgliedstaaten zur Halbzeit der operationellen Programme erhalten können.

4.6 Die Kommission sollte eine aktualisierte Studie über die verschiedenen Partnerschaftsmodelle auf nationaler und regionaler Ebene in Auftrag geben, die als Informationsgrundlage für die Bewertung und Verbreitung weniger bekannter, aber für die Zukunft bedeutungsvoller Praktiken genutzt werden kann.

4.7 Nach Ansicht des Ausschusses muss unbedingt gewährleistet werden, dass diejenigen, die ein bestimmtes Programm zu bewerten haben, von der für die Durchführung des Programms zuständigen nationalen Behörde unabhängig sind; auch in diesem Bereich können die institutionellen Partner und die Wirtschafts- und Sozialpartner aufgrund ihrer Kenntnisse über die konkreten Ergebnisse der verschiedenen Interventionen eine größere Rolle spielen.

5. **Kriterien für die Auswahl der Partner**

5.1 Die Auswahl der Partner und die Transparenz im Hinblick auf ihre Aufgaben und Zuständigkeiten ist nach Auffassung des Ausschusses von allergrößter Wichtigkeit.

5.2 Es stellt sich die Frage, ob es miteinander vereinbar ist, wenn die in den verschiedenen Phasen beteiligten Partner zugleich Projektträger sind; es müssen entsprechende Bestimmungen für die Auswahl der Partner festgelegt werden, die gewährleisten, dass keine Organisationen in die Partnerschaft einbezogen werden, die dem Staat unterstehen und daher funktionell oder strukturell in der Unabhängigkeit ihres Handelns eingeschränkt sind.

5.3 Nach Auffassung des Ausschusses muss sorgfältig abgeschätzt werden, welche Zahl von Partnern in den einzelnen Programmphasen empfehlenswert ist, damit die Verfahren nicht durch einen zu hohen bürokratischen Aufwand ineffizient werden und die individuelle Verantwortung nicht in zu stark aufgeblähten Ausschüssen, die mitunter nur noch als offizielle Nachrichtenbörsen fungieren, völlig auf der Strecke bleibt.

- 5.4 Der Ausschuss hält es für notwendig, dass glaubwürdige (mit angemessenen Befugnissen ausgestattete) Netzwerke von Partnern auf den verschiedenen Ebenen bestehen, die eine echte - über die rein formale hinausgehende - Beteiligung ermöglichen.
- 5.5 Neben den Organisationen, die traditionell den Wirtschafts- und Sozialpartnern zugerechnet werden (Gewerkschaften, Industrie-, Bauern-, Handwerks- und Handelsverbände, dritter Sektor, Genossenschaften usw.), müssen verstärkt die so genannten *funktional unabhängigen Einrichtungen* wie z.B. die Handelskammern, Universitäten, Träger des sozialen Wohnungsbaus u.a. in die Strukturpolitik der Gemeinschaft einbezogen werden.
6. **Interessenkonflikte**
- 6.1 Infolge der Zusammensetzung der Partnerschaften und der möglichen Ineffizienz der Verfahren aufgrund der Kumulierung von Funktionen, die mit dem Erfordernis von Transparenz und Unabhängigkeit der Entscheidungen nicht vereinbar sind - wie z.B. die Beteiligung an der Programmplanung/Begleitung/Bewertung von Personen, die vielfach gleichzeitig Begünstigte der Programme sind - können Probleme auftreten.
- 6.2 In der Regel dürfte die Gefahr einer Unvereinbarkeit oder eines Interessenkonflikts dann bestehen, wenn derjenige, der zu entscheiden hat, auch Begünstigter im Rahmen der Strukturfonds sein kann.
- 6.3 Es muss eindeutig geregelt sein, in welchen Phasen des Verfahrens die Partner beteiligt werden müssen und wie ihre Befugnisse auszusehen haben. Die Partner müssen eine beratende Funktion innehaben und dürfen keine Entscheidungsbefugnis besitzen. Eine Entscheidungsbefugnis der Wirtschafts- und Sozialpartner würde der repräsentativen Demokratie widersprechen, die ihre Beschlussfassungsinstanzen durch Wahl bestimmt. Der vom EWSA vertretene Standpunkt hinsichtlich des Stimmrechts der Partner ist, dass dieses sich auf die Planungs-, Begleitungs- und Bewertungsgremien beschränken muss und sich auf gar keinen Fall auf die für die Projektabwicklung zuständigen Verwaltungs- und Beschlussfassungsgremien beziehen darf, obgleich die Partner hier einen Sitz haben bzw. vertreten sein müssen. Es geht somit darum, die Grundsätze der partizipativen Demokratie anzuwenden, ohne die der repräsentativen Demokratie zu verletzen.
- 6.4 Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass für alle am Verfahren Beteiligten – Planungs-, Begleitungs-, Bewertungsinstanzen – klare Bestimmungen festgelegt werden müssen; dadurch können Interessenkonflikte, die mit den allgemeinen ethischen Grundsätzen unvereinbar sind, verhindert und die Einhaltung der Rechtsgrundsätze gewährleistet werden.

7. **Andere Arten der Partnerschaft**

- 7.1 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass bei der Durchführung der Strukturfonds noch stärker zu neuen Formen der Beteiligung der institutionellen Partner und der Wirtschafts- und Sozialpartner übergegangen werden muss, die weit über eine Beteiligung in den Planungs-, Verwaltungs-, Kontroll- und Bewertungsgremien hinausgehen.
- 7.2 In diesem Zusammenhang muss das Verfahren des Globalzuschusses intensiver genutzt werden; die Mitgliedstaaten müssen angehalten werden, dieses Modell zumindest für einen kleineren Teil der GFK anzuwenden, da dies möglicherweise Vorteile (geringerer bürokratischer Aufwand, schnellere Abwicklung und eine – in Anbetracht der derzeitigen generellen Engpässe bei den öffentlichen Finanzen willkommene – Entlastung der Haushalte der Mitgliedstaaten) bringen könnte.
- 7.3 Der EWSA ist nicht der Ansicht, dass die Verfahren für den Globalzuschuss in der bisherigen Form beibehalten werden müssen, sondern hält es für unverzichtbar, dass die Möglichkeit besteht, die Bestimmungen auf der Grundlage einer Bewertung früherer Erfahrungen nachzubessern, um eine zunehmende Beteiligung verlässlicher – nicht ausschließlich staatlicher – Akteure an der Verwaltung der Gemeinschaftsmittel herbeiführen zu können, ein Vorgehen, dem sich leider nicht viele Mitgliedstaaten angeschlossen haben.

8. **Finanzielle und technische Hilfe**

- 8.1 Der Ausschuss ist außerdem der Meinung, dass die Wirtschafts- und Sozialpartner Anspruch auf finanzielle Hilfe und spezielle Schulungsmaßnahmen haben müssen, um ihre Aufgaben uneingeschränkt wahrnehmen zu können; diese Möglichkeit gibt es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur selten bzw. praktisch überhaupt nicht.
- 8.2 In einigen Fällen ist die geringe Beteiligung der Partner darauf zurückzuführen, dass sie nicht genug und nicht ausreichend qualifizierte Fachleute besitzen, um eine aktive Beteiligung in den Strukturfondsgremien, in denen sie mitwirken könnten und sollten, auch wirklich sicherzustellen.

9. **Erweiterung**

- 9.1 Die bevorstehende Erweiterung der Union ist für den Ausschuss ein weiterer Grund zur Sorge, da er um die Schwäche der Zivilgesellschaft in einigen dieser Länder weiß. Eine wirkliche Partnerschaft wäre in diesen Ländern nur möglich, wenn der technischen und finanziellen Hilfe für die wirtschaftlichen und sozialen Organisationen besondere Aufmerksamkeit gewidmet würde, damit diese über die notwendigen Mindestvoraussetzungen für ihre Mitwirkung in den Partnerschaftsgremien verfügen.

10. **Sonstige Aspekte**

10.1 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten besonders auf den bürokratischen Aufwand achten und ihn auf ein vertretbares Minimum verringern müssen. Durch eine überzogene und unverhältnismäßige Komplexität der Verwaltungsvorgänge, die zumeist kontraproduktive Hemmnisse und Praktiken zur Folge hat, wird das Partnerschaftsprinzip häufig von Grund auf in Frage gestellt.

11. **Schlussfolgerungen**

11.1 Nach Ansicht des Ausschusses wäre es von großem Vorteil, eine Mindestbeteiligung in einer Gemeinschaftsverordnung zu verankern, die es den Mitgliedstaaten überlässt, in ihren nationalen Rechtsvorschriften oder Durchführungsbestimmungen Detailregelungen für den Umfang der Beteiligung festzulegen.

11.2 Die Rolle der Wirtschafts- und Sozialpartner, der Inhalt der Vorschläge und die Beteiligungsverfahren sind in den einzelnen Phasen der Vorbereitung, Finanzierung, Begleitung und Bewertung der Strukturinterventionen zwangsläufig voneinander verschieden. Es muss deshalb geklärt werden, was von den Partnern erwartet wird, welche Maßnahmen die Partner ergreifen müssen, um einen größtmöglichen Erfolg der Programme zu gewährleisten, auf wie viele Ebenen sich die Beteiligung der Partner erstreckt und in welchen politischen und technischen Gremien die Partner mitwirken sollen.

11.3 Die Partnerschaft ist in zwei Phasen der Strukturfondsinterventionen von entscheidender Bedeutung:

- in der "politischen" Phase der Programmierung der Mittel und der grundsätzlichen Entscheidungen sowohl auf gemeinschaftlicher als auch einzelstaatlicher Ebene;
- in der Phase der Begleitung und Bewertung der Interventionen.

11.4 Nach Auffassung des Ausschusses muss Artikel 8 der Verordnung Nr. 1260/99 deutlicher und genauer gefasst werden, so dass er einen klaren Rahmen für sämtliche in den verschiedenen Phasen - von der Konzipierung bis hin zur Bewertung eines Programms - beteiligten Stellen vorgibt und damit eine echte Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner ermöglicht.

11.5 Die operationelle Verwaltung der Interventionen muss nach Ansicht des Ausschusses auch weiterhin Sache der Verwaltungsbehörden bleiben, um Interferenzen und Verwicklungen von Zuständigkeiten zu vermeiden.

11.6 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass aufgrund der Erfahrungen mit den territorialen Beschäftigungspakten wichtige Lehren hinsichtlich der Beteiligung/Rolle der Partner gezogen werden können und eine tiefgreifendere Auseinandersetzung mit den Zuständigkeiten und

Beschränkungen sowohl auf Seiten der öffentlichen Verwaltungen als auch auf Seiten der Wirtschafts- und Sozialpartner und institutionellen Partner ermöglicht wird.

- 11.7 Eine stärkere und verantwortungsvollere Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner – mit den entsprechenden technischen und finanziellen Kapazitäten – an der Verwaltung der aus den Strukturfonds finanzierten Maßnahmen wäre höchst wünschenswert. Der Ausschuss schlägt die Festlegung eines nicht unerheblichen Mindestumfangs (z.B. 15% der Gesamtmittelausstattung des GFK) vor, für den die Mitgliedstaaten das Verfahren der sogenannten Globalzuschüsse anwenden müssen, das bislang bedauerlicherweise viel zu selten genutzt wird.

Brüssel, den 24. September 2003

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Patrick VENTURINI