



Europäische
Kommission

SCHAFFUNG EINER FAKTENGESTÜTZTEN GRUNDLAGE FÜR DIE KOHÄSIONSPOLITIK NACH 2020

—

Umsetzung des Partnerschaftsprinzips und der Steuerung auf mehreren Ebenen während der Programmplanungsphase der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)

ZIEL

Das allgemeine Ziel dieser Studie ist zu bewerten, wie das Partnerschaftsprinzip und die Steuerung auf mehreren Ebenen in allen 28 Mitgliedstaaten (MS) während der Programmplanung der ESI-Fonds umgesetzt wurden.

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- * Das Partnerschaftsprinzip wird in der EU ganz unterschiedlich umgesetzt.
- * Die Anwendung des Partnerschaftsprinzips hat sich im Zeitraum 2014-2020 der ESI-Fonds im Vergleich zu vergangenen Programmplanungszeiträumen verbessert.
- * Der Europäische Verhaltenskodex für Partnerschaft hat zu dieser Verbesserung beigetragen.
- * Die partnerschaftliche Arbeit an Programmen der ESI-Fonds oder Partnerschaftsabkommen (PA) wird im Allgemeinen als vorteilhaft angesehen.
- * Fast alle Programme haben Maßnahmen geplant, um Partner während des Umsetzungsprozesses einzubeziehen.
- * Der informelle Dialog mit der Kommission wurde im Kontext eines Programms als nützlicher wahrgenommen als im Rahmen eines Partnerschaftsabkommens.

ZIELSETZUNGEN DER STUDIE

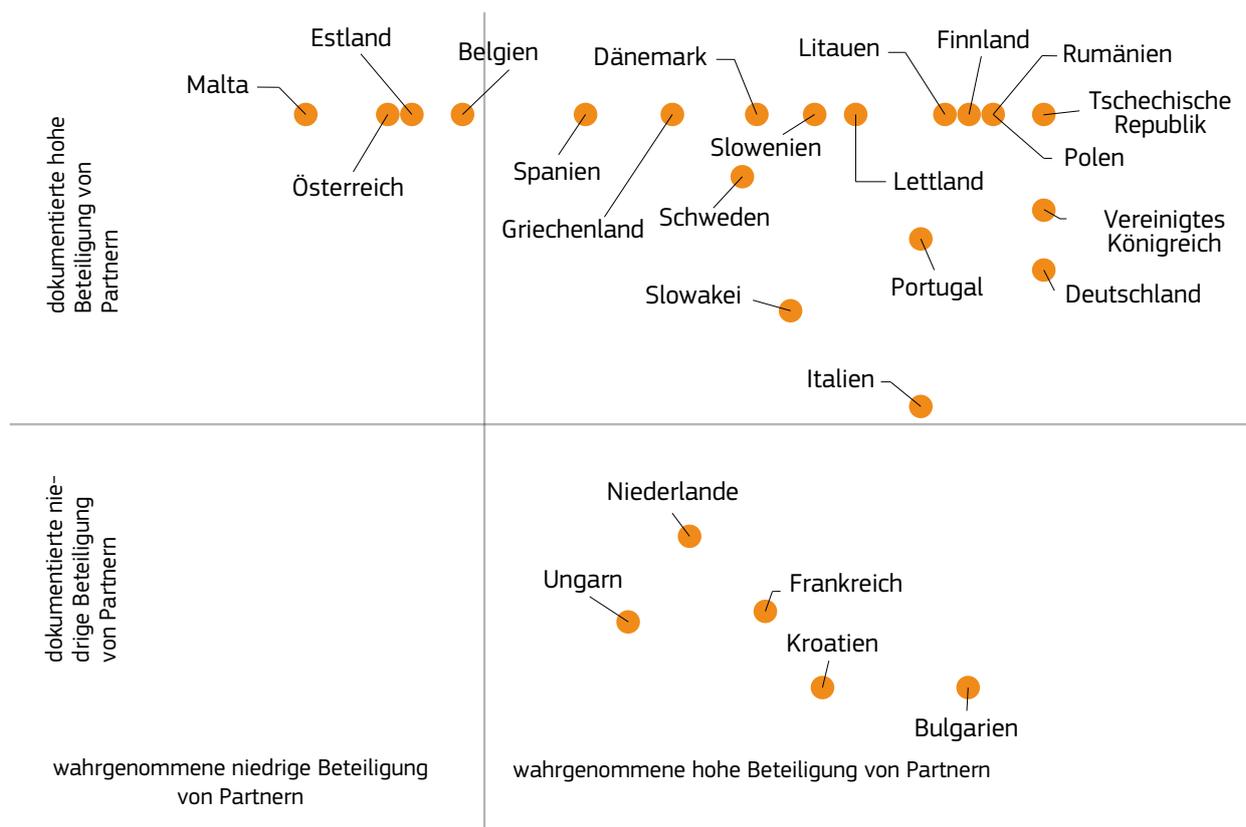
Die Studie erfüllte die folgenden spezifischen Ziele:

- ▶ Bereitstellung einer Zusammenfassung darüber, wie das Partnerschaftsprinzip und die Steuerung auf mehreren Ebenen in allen Partnerschaftsabkommen und Programmen widerspiegelt werden, die durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) (einschließlich Programme der europäischen territorialen Zusammenarbeit – ETZ) und den Kohäsionsfonds finanziert werden, darunter auch Multifonds-Programme.
- ▶ Bereitstellung einer Bewertung über die Umsetzung dieses Partnerschaftsprinzips und der Steuerung auf mehreren Ebenen während der Programmplanungsphase.
- ▶ Bereitstellung von Schlussfolgerungen über Stärken und Schwächen bei der Anwendung des Partnerschaftsprinzips und der Steuerung auf mehreren Ebenen während der Programmplanungsphase sowie einer Bewertung der Leistung der verschiedenen Mitgliedstaaten in Bezug auf dieses neue Element im Rechtsrahmen.

WICHTIGSTE ERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

- **Das Partnerschaftsprinzip wird in der EU ganz unterschiedlich umgesetzt.** Die Umsetzung ist von nationalen Verwaltungsstrukturen und Kulturen, der technischen und finanziellen Kapazität der Partner und den politischen Umständen im Land/in der Region/Gegend abhängig.

Beteiligung von Partnern am Programmplanungsverfahren



- **Die Anwendung des Partnerschaftsprinzips hat sich im Zeitraum 2014-2020 der ESI-Fonds im Vergleich zu vergangenen Programmzeiträumen verbessert.** Dieser positive Trend wurde sowohl von Partnern als auch Verwaltungsbehörden in den Vordergrund gestellt, besonders im Fall nationaler Programme, die bestimmte Politikbereiche und transnationale Zusammenarbeit/interregionale Programme betrafen.

Die Bewertung der Partnerschaft auf Grundlage der Dokumentenanalyse und der Online-Umfrage zeigt, dass in dezentralisierten und föderal organisierten Mitgliedstaaten die Zufriedenheit mit dem partnerschaftlichen Ansatz tendenziell höher als in anderen Mitgliedstaaten ist. Gleichzeitig stellen kleinere zentralisierte Mitgliedstaaten tendenziell bessere Berichte über ihre partnerschaftliche Arbeit in den Programmunterlagen und Partnerschaftsabkommen bereit.

- **Der Europäische Verhaltenskodex für Partnerschaft hat zu dieser Verbesserung beigetragen.** Obwohl der Verhaltenskodex erst in Kraft getreten ist, nachdem die Programmplanung bereits begonnen hatte und nicht rechtsverbindlich ist, wird er sehr geschätzt und diente als Bezugspunkt, der zur Klärung der Rolle von Partnerschaften und der Anwendung des Partnerschaftsprinzips beitrug. Einige Akteure, besonders Verwaltungsbehörden, sehen die Verwaltungsvorschriften für das Konsultationsverfahren trotzdem als umständlich, d. h. zu standardisiert an, wodurch kaum Raum für die Anpassung an nationale Gegebenheiten besteht.

- ▶ **Die partnerschaftliche Arbeit an Programmen der ESI-Fonds oder Partnerschaftsabkommen wird im Allgemeinen als vorteilhaft angesehen.** Der genannte Mehrwert wird anhand der folgenden Aspekte sichtbar:
 - Sicherstellung, dass Erfahrung und technische Fachkenntnis während des Entscheidungsprozesses berücksichtigt werden, um eine bessere thematische Ausgewogenheit und Fokussierung möglich zu machen;
 - Stärkung des Engagements und der Eigenverantwortung, um so die Umsetzung der Maßnahmen zu vereinfachen;
 - Einführung von Komplementaritäten mit anderen Politiken, Strategien und Finanzierungsquellen.

- ▶ **Aufgrund der Komplexität der behandelten Themen und der Diversität der beteiligten Partner beinhalten Partnerschaften immer Herausforderungen.** Die partnerschaftliche Arbeit ist nicht immer einfach, da unterschiedliche Partner mit verschiedenen Sichtweisen und möglicherweise gegensätzlichen Interessen auf einen Nenner gebracht werden müssen. Die Umsetzung produktiver partnerschaftlicher Ansätze geht in der Tat mit einem gewissen Verwaltungsaufwand einher. Insgesamt bleibt für viele Länder, unabhängig von der Größe des Landes, der Dauer der EU-Mitgliedschaft oder der verfassungsmäßigen Aufgaben regionaler Behörden, die Gewinnung von Partnern die größte Herausforderung.

- ▶ **Im Allgemeinen scheinen die Partnerschaften ausgewogen zu sein.** Gemäß den Unterlagen spiegelt sich das Fehlen bestimmter Arten von Partnern nicht unbedingt im Verständnis der Akteure bei Ausfüllen des Fragebogens und in Interviews wider. In einigen Fällen besteht zudem eine Diskrepanz zwischen der tatsächlichen und der wahrgenommenen Vertretung bestimmter Partnergruppen, z. B. in Bezug auf lokale Behörden (teilweise auf die Tatsache zurückzuführen, dass lokale Behörden in vielen Ländern über Dachverbände vertreten werden).

- ▶ **Die Länder, die im Jahr 2004 oder danach beigetreten sind, haben im Vergleich zu Ländern, die vor 2004 beitraten, häufiger neue Partnerschaften abgeschlossen. Dies gilt sowohl für Programme als auch für Partnerschaftsabkommen.** Die letztgenannten Länder bemühten sich eher, auf bestehende Partnerschaften zu bauen. Von einigen Ausnahmen abgesehen, gibt es auch Abweichungen zwischen dem, was in den Unterlagen steht, und den Aussagen der Umfrageteilnehmer. Darüber hinaus sollte angemerkt werden, dass einige Teilnehmer der Umfrage möglicherweise keinen Zugang zu einem vollständigen Überblick über dieses Thema haben.

- ▶ **Es gibt eine Vielzahl an Beteiligungsverfahren – teilweise für unterschiedliche Arten von Partnern gedacht – wie Überwachungsausschüsse, Kombinationen von öffentlichen Online-Konsultationen und gezielten Konsultationen sowie thematische Seminare und Sitzungen.**

- ▶ **Nahezu alle Programme haben Maßnahmen geplant, um Partner während des Umsetzungsprozesses einzubeziehen, insbesondere durch ihre Teilnahme an Ausschüssen.** Eine gewisse Überrepräsentation von öffentlichen Partnern ist trotzdem zu erwarten. Die Partner nehmen den Kapazitätsaufbau eher positiv wahr, obwohl in den Unterlagen nur wenige Maßnahmen für den Kapazitätsaufbau erwähnt werden (nationale sektorbezogene Programme berücksichtigen selten Tätigkeiten für den institutionellen Kapazitätsaufbau, während 34 % der ESF-finanzierten Programme Mittel bereitstellen, die die Teilnahme der Sozialpartner oder den Aufbau von NRO-Kapazitäten ermöglichen sollen).

► **In einigen Fällen weichen die durch ETZ-Programme erreichten Ergebnisse von jenen der IGJ-Programme („Investment for Growth and Jobs“) ab:**

- Partnerschaften bauen in der Regel auf zuvor etablierten Strukturen auf. In mehreren Fällen beeinflusst eine kleine Gruppe öffentlicher Behörden die Zusammensetzung der Partnerschaften erheblich.
- Die Identifikation der Akteure wurde in den ETZ-Programmen generell als transparenter wahrgenommen.
- Die Zivilgesellschaft und soziale/wirtschaftliche Partner werden in geringerem Maße einbezogen.
- Im Allgemeinen nahmen Partner direkt am Planungsprozess teil, wobei ihre Kommentare auf zufriedenstellende Weise berücksichtigt wurden. Im Kontext einiger Programme wurde jedoch mangelnde institutionelle Kapazität und ein geringes Engagement unter den Partnern als hinderlich angemerkt.
- Für gewöhnlich sind Maßnahmen zur Beteiligung der Partner während der Umsetzung geplant, z. B. an thematischen oder geografischen Sachverständigengruppen.
- Es besteht ein eingeschränkter Fokus auf Maßnahmen für den Kapazitätsaufbau, obwohl auf derselben Ebene wie IGJ-Programme.

► **Der informelle Dialog mit der Kommission wurde im Kontext eines Programms als sinnvoller wahrgenommen als im Rahmen eines Partnerschaftsabkommens.** Konkret hat der informelle Dialog mit der Kommission das Verständnis neuer Anforderungen (z. B. in Dänemark) vereinfacht und gleichzeitig entsprechende Rückmeldungen gebracht. Somit trugen solche Dialoge zu einer besseren Einhaltung bewährter Verfahren und zur stärkeren Vertretung aller Arten von Partnern in den Verfahren bei, zum Beispiel in Irland. In Ländern, in denen die Umsetzung von Partnerschaften nicht als problematisch eingestuft wurde (z. B. in den Niederlanden), war das Partnerschaftsprinzip hingegen nicht das wichtigste Diskussionsthema, es wurde aber im Dialog aufgegriffen.

METHODISCHER ANSATZ

Die Studie beruht auf folgender Grundlage:

- Einer Sekundärforschung aller 28 Partnerschaftsabkommen und 292 Programme, die durch den EFRE und den Kohäsionsfonds finanziert wurden, darunter auch Multifonds-Programme, die durch den ESF kofinanziert wurden (alle 216 IGJ und 76 ETZ);
- 511 Antworten auf eine Online-Umfrage, die an Adressaten in Verwaltungsbehörden, nationalen Koordinierungsstellen und Partnerschaften für die Entwicklung von Programmen und Partnerschaftsabkommen gerichtet war. Die Umfrage berücksichtigte alle 28 Partnerschaftsabkommen und 222 Programme (156 IGJ und 66 ETZ);
- 88 Interviews mit ausgewählten wichtigen Akteuren auf Programmebene und nationaler Ebene sowie mit Interessengruppen auf EU-Ebene und einer Schwerpunktgruppe aus Vertretern der Kommission.

Weitere Informationen:

Vollständige Studie: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/studies_integration/impl_pf_esif_report_en.pdf

Weiterführende Informationen zur EU-Kohäsionspolitik: http://ec.europa.eu/regional_policy