



CIS PAPERS

No. 23

Das Partnerschaftsprinzip als
Governance-Modus im
Mehrebenensystem: Demokratische
Legitimationspotentiale
und -grenzen der Beteiligung
assoziativer Akteure am Beispiel der
EU-Strukturfonds-Förderung in
Deutschland

Uta Schull

April 2009

The CIS – Discussion Papers are published on an irregular basis by:

Centre of International Studies

University of Hamburg
Von-Melle-Park 9

D-20146 Hamburg

E-mail: Maja.Liebing@wiso.uni-hamburg.de

Citation:

CIS Papers, Centre of International Studies Hamburg

Das Partnerschaftsprinzip als Governance-Modus im Mehrebenensystem:

Demokratische Legitimationspotentiale und -grenzen
der Beteiligung assoziativer Akteure
am Beispiel der EU-Strukturfonds-Förderung in Deutschland

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	1
1 DAS PARTNERSCHAFTSPRINZIP ALS NEUER GOVERNANCE-MODUS IN DER EU-STRUKTURPOLITIK	2
1.1 RELEVANZ UND AKTUALITÄT DES THEMAS	2
1.2 ERKENNTNISINTERESSE UND FORSCHUNGSFRAGE	4
1.3 METHODE UND VORGEHENSWEISE	7
1.4 LITERATURBERICHT	10
2 KONZEPTIONELLE ÜBERLEGUNGEN ZUR PARTNERSCHAFTLICHEN GOVERNANCE IM MEHREBENENSYSTEM.....	12
2.1 DIE EU-STRUKTURFONDS UND DAS EUROPÄISCHE MEHREBENENSYSTEM	12
2.1.1 Förderarchitektur und Implementationsmodell der Strukturfonds-Förderung	14
2.1.2 Grundlagen und Prinzipien der Strukturfonds-Förderung.....	18
2.2 DEMOKRATISCHE LEGITIMATIONSPOTENTIALE DES PARTNERSCHAFTS-PRINZIPS.....	20
2.2.1 Der Mehrwert der Partnerschaft in der Rhetorik der Europäischen Kommission....	20
2.2.2 Partnerschaft als Ausdruck eines assoziativen Demokratieverständnisses.....	22
2.2.3 Kriterienraaster zur Bestimmung der demokratischen Qualität der Partnerschaft....	28
3 PARTNERSCHAFT ENTLANG DER VERTIKALEN UND HORIZONTALEN DIMENSION DES MEHREBENENSYSTEMS AM BEISPIEL DEUTSCHLANDS.....	37
3.1 FUNKTIONSLOGIK(EN) DER MEHREBENENVERFLECHTUNG IM RAHMEN DER VERTIKALEN PARTNERSCHAFT	40
3.2 DIE BETEILIGUNG ASSOZIATIVER AKTEURE IM RAHMEN DER HORIZONTALEN PARTNERSCHAFT	44
3.2.1 Formen der partnerschaftlichen Interaktion	45
3.2.1.1 Konsultation der Partner.....	45
3.2.1.2 Förderung der fachlichen Arbeit der Partner durch die Fondsverwaltung	54
3.2.1.3 Institutionalisierte Zusammenarbeit in den Begleitausschüssen.....	57
3.2.2 Diskussion der empirischen Befunde zur demokratischen Legitimation der Partnerschaft.....	64
3.3 SYNTHESE: DAS PARTNERSCHAFTSPRINZIP ALS VERMITTLUNGSPROZESS INSTITUTIONELLER VERÄNDERUNG IM EUROPÄISCHEN MEHREBENENSYSTEM?.....	72
4 DIE AUFLÖSUNG DES DEMOKRATIEDEFIZITS DURCH EIN PARLAMENTARISCHES MANDAT?	77
LITERATUR	80
ANHANG	94

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesanstalt für Arbeit
BGA	Begleitausschuss
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMin	Bundesministerium
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELER	Europäischer Fonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“
IHK	Industrie- und Handelskammer(n)
KBS	Kontakt- und Beratungsstelle
LIGA	Grüne Liga – Netzwerk Ökologischer Bewegungen
LMin	Landesministerium
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NGO	Non-Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
NSRP	Nationaler Strategischer Rahmenplan
OMK	Offene Methode der Koordinierung
OP	Operationelles Programm
RWB	Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“
SD	Sitzungsdokumente
SDauer	Sitzungsdauer
TH	Technische Hilfe
VO	Verordnung
WISO-Partner	Wirtschafts- und Sozialpartner
WWF	World Wide Fund for Nature

1 Das Partnerschaftsprinzip als neuer Governance-Modus in der EU-Strukturpolitik

Die Beschäftigung mit dem Regieren in Europa sollte nicht nur zu einem besseren Verständnis der zugrunde liegenden Prozesse und ihrer möglichen Ergebnisse führen, sondern uns auch daran erinnern, dass es hier nicht nur um die Suche nach effizienten Institutionen geht, sondern auch um eine politisch legitime Ordnung. (Jachtenfuchs / Kohler-Koch¹)

1.1 Relevanz und Aktualität des Themas

Die Strukturpolitik der Europäischen Union (EU) soll neben der wirtschaftlichen auch zur sozialen Kohäsion der EU beitragen. Als eine Politik, die nach der Gemeinsamen Agrarpolitik den zweitgrößten Haushaltsposten der Europäischen Union ausmacht, stehen ihr Nutzen und ihre Misserfolge immer wieder zur Debatte. Deshalb und anlässlich des Beitritts neuer Mitgliedstaaten und damit der territorialen Ausdehnung der Zielgebiete, steht die EU-Strukturpolitik stets unter großem Anpassungsdruck. Dem wird durch regelmäßige Reformen Rechnung getragen², so dass sich die EU-Strukturpolitik in einem „kumulativen Politikprozess“³ auf inkrementelle Weise von einem finanziellen Erstattungsmechanismus für die Ausgaben der nationalen Strukturpolitik hin zu einer genuin europäischen struktur- und arbeitsmarktpolitischen Politik mit europaweit harmonisierten Zielsetzungen entwickeln konnte. Dabei veränderten sich nicht nur die Fördergebietskulisse und die Liste förderfähiger Tatbestände⁴, sondern auch die Modi der Governance und damit die Zahl und Qualität der involvierten Akteure. Auch die letzte Reform 2006 folgte diesem Trend, indem sie den Akteurskreis nochmals ausdehnte.

Die erste tief greifende Reform 1988 schwächte die Rolle der Mitgliedstaaten vis-à-vis der Europäischen Kommission, u.a. indem letztere im Rahmen der sog. „vertikalen Partnerschaft“ die Programmabsprachen fortan direkt mit den Regionen traf. Vorher waren es die Mitgliedstaaten gewesen, die unter regionalen Projektvorschlägen auswählten, bevor sie diese zur Genehmigung an die Kommission weiterleiteten. Diese erste Reform stand so ganz im

¹ Jachtenfuchs / Kohler Koch 2003: 42.

² Die Förderung wird allgemein am Ende jeder Förderperiode reformiert, derzeit alle sieben Jahre.

³ Vgl. Heinelt et al. 2005.

⁴ Für eine detaillierte Analyse dieser Reformen s. Holzwart 2003.

Zeichen des „Europas der Regionen“ und nährte die Debatte, die ein insgesamt abnehmendes Gewicht der Nationalstaaten prophezeite⁵. Auch wenn der nationalen Ebene bis heute ein maßgebliches Gewicht bescheinigt wird⁶, wurde der Governance-Ansatz aus den Internationalen Beziehungen zügig auf die europäische Integrationsforschung übertragen⁷, um die abnehmende Steuerungsfähigkeit des hierarchisch organisierten Staates und die mögliche Überwindung dieser Steuerungsprobleme mittels nicht-hierarchischer Verhandlungssysteme auf verschiedenen Ebenen, im Sinne „ineinander greifender Handlungssysteme“⁸, zu analysieren⁹. Dieser neue Ansatz hat den Vorteil,

[...] die entstehende Polity der EG analytisch handhabbar zu machen. Damit braucht weder auf nicht mehr adäquate Analogien zum Nationalstaat zurückgegriffen werden noch mit dem Verweis auf den einzigartigen Charakter eines Gebildes *sui generis* die weitere Analyse beendet werden¹⁰.

Im europäischen Mehrebenensystem kommt es typischerweise nicht zwischen Politikfeldern, sondern zwischen Teilbereichen eines Politikfeldes zu einer Arbeitsteilung, so dass in ein und demselben Politikfeld gleichzeitig auf supranationaler, nationaler und subnationaler Ebene verhandelt wird¹¹, wobei die Ebenen nicht strikt voneinander getrennt, sondern miteinander verflochten¹² und lose gekoppelt sind¹³. Dabei stärkt die europäische Integration zwar durchaus Tendenzen zur Herausbildung einer subnationalen Handlungsebene¹⁴, allerdings ist

[d]ie europäische Art zu regieren [...] in unterschiedlichem Maße kompatibel mit der vorherrschenden Art des Regierens in den einzelnen Mitgliedstaaten. Dies führt zu entsprechenden Reibungsverlusten, übt Anpassungsdruck aus, eröffnet aber auch Chancen zur Veränderung¹⁵.

Diese Schwierigkeiten und Chancen ergaben sich im Politikfeld Strukturpolitik durch die Notwendigkeit, dass auch die subnationale Ebene auf europäische

⁵ Vgl. Hrbek/ Weynand 1994; Ryan 1995.

⁶ Vgl. Kohler-Koch 1996: 212 f. Das gilt auch für das ungebrochene Gewicht der Nationalstaaten in der EU-Strukturpolitik, vgl. Sutcliffe 2000.

⁷ Vgl. Tömmel 2008: 16 f.

⁸ Kohler-Koch / Conzelmann / Knodt 2004: 170.

⁹ Die historische Entwicklung der Governance- bzw. der Mehrebenenforschung in der Tradition der Integrationstheorien und ihre Abgrenzung sowie qualitative Unterschiedlichkeit zu Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus kann hier nicht dargestellt werden. Vgl. hierzu ausführlich Wolfswinkler 2006: 60 ff.

¹⁰ Lang 2004: 27.

¹¹ Vgl. Kohler-Koch / Conzelmann / Knodt 2004: 171.

¹² Das gilt sowohl für die politische als auch für die administrative Ebene, vgl. Wessels 2003.

¹³ Vgl. Jachtenfuchs / Kohler-Koch 2003²: 22 sowie ausführlich Heinelt et al. 2005: 294 ff.

¹⁴ Vgl. Kohler-Koch 1996.

¹⁵ Kohler-Koch / Conzelmann / Knodt 2004: 170.

Normvorgaben reagieren muss¹⁶, insbesondere auch im Zusammenhang mit den Neuerungen der Strukturfondsreform im Jahre 1993¹⁷, die den Kreis der Akteure um die Wirtschafts- und Sozialpartner erweiterte. Diese sind seither im Rahmen der sog. „horizontalen Partnerschaft“ in die Verwirklichung der Ziele der Fonds und damit in die Arbeit der Strukturfondsverwaltung eingebunden. Im Jahre 1999 wurden auch Umweltverbände und solche Verbände, die sich für Chancengleichheit einsetzen, miteinbezogen; in der letzten Reform 2006 wurde die Beteiligung prinzipiell gar für jedwede Art von Nichtregierungsorganisation geöffnet¹⁸. Damit haben assoziative Akteure, definiert als „freiwillige [...] Zusammenschl[üsse] privater Individuen gleichen Interesses“¹⁹, erstmals einen institutionalisierten Zugang zu Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen im Politikfeld EU-Strukturfonds-Förderung erhalten. Dass sich etablierte Routinen damit verändern, ist offensichtlich. Prinzipiell lassen sich die Governance-Modi im europäischen Mehrebenensystem als eine regelmäßig

[...]auf gegenseitige Interessenbefriedigung und Verhandlungen beruhende Herbeiführung und Umsetzung verbindlicher Entscheidungen [gekennzeichnet durch] die Interaktion von öffentlichen und privaten Akteuren sowie die Verständigung über gemeinsame Problemdefinitionen und Handlungsziele [...]²⁰

charakterisieren. Wie das „Regieren im Netzwerk“²¹ allerdings konkret ausgestaltet ist, muss im Einzelfall untersucht werden.

1.2 Erkenntnisinteresse und Forschungsfrage

Die vorliegende Arbeit hat sich weder zum Ziel gesetzt, das europäische Mehrebenensystem in seiner Komplexität darzustellen, noch seine generelle Funktionslogik zu ergründen²². Von Interesse ist vielmehr die (empirische) Klärung einer Detailfrage, die im größeren Kontext der Mehrebenenforschung

¹⁶ Die Strukturfondsverordnungen lassen einigen Spielraum bei der Umsetzung des horizontalen Partnerschaftsprinzips, da im Gegensatz zu Kommission und Europäischem Parlament der Rat dem horizontalen Partnerschaftsprinzip eher skeptisch gegenübersteht und da die innerstaatliche Organisationsstruktur zwischen den Mitgliedsstaaten stark divergiert, vgl. Vida 2005: 19.

¹⁷ Dieses Prinzip wurde maßgeblich von der Kommissarin für Regionalpolitik (1994-1999) und Gewerkschaftsführerin Monika Wulf-Mathies vorangetrieben, vgl. dazu Thielemann 2002: 176.

¹⁸ Die Fondsverwaltungen behalten aber einen gewissen Spielraum bei der Entscheidung, welche Akteure sie konkret beteiligen.

¹⁹ Menzel 1980: 88.

²⁰ Heinelt 2008: 11.

²¹ Kohler-Koch / Conzelmann / Knodt 2004.

²² Hierzu liegt eine Vielzahl von Beiträgen vor, vgl. insbesondere König / Rieger / Schmitt 1996; Hooghe / Marks 2001; Jachtenfuchs / Kohler Koch 2003; Kohler-Koch / Conzelmann / Knodt 2004; Tömmel 2007.

zu verorten ist. Dabei lässt sich die Arbeit von einem doppelten Erkenntnisinteresse leiten.

Erstens, und in der Hauptsache, wird analysiert, ob die derzeitigen Implementationsprozesse die demokratische Legitimation der EU-Strukturfonds-Förderung über die Schaffung neuer partizipativer Strukturen erhöht haben. Legitimation wird hier definiert als

[...] der Vorgang, mit dem die Herrschaftsunterworfenen Herrschaft mit Legitimität ausstat-ten[;] Legitimität ist die Eigenschaft von Herrschaft, kraft derer ihre Befehle von den Herrschaftsunterworfenen freiwillig befolgt werden²³.

Dabei dienen die Forschungsergebnisse der Studie von Auel (2003) als Grundlage, die die Frage behandelt, welchen Beitrag die regionale Ebene zur demokratischen Legitimation der europäischen Strukturpolitik leisten kann, und dabei zu dem Schluss kommt, dass die im Rahmen des vertikalen Partnerschaftsprinzips eingeleitete engere Einbindung der subnationalen Ebene in das europäische Mehrebenensystem zu einer reinen Aufwertung der regionalen Verwaltungen (und nicht der regionalen Parlamente) führt – und damit keinen Beitrag zu einem demokratischen Mehrwert leistet. In Anlehnung daran soll hier folgende Hypothese aufgestellt werden: *Über das horizontale Partnerschaftsprinzip werden die demokratischen Legitimationsdefizite, die mit der Einführung des vertikalen Partnerschaftsprinzips einhergingen, mittels der demokratischen Aufwertung der Verwaltungsarbeit durch die Beteiligung assoziativer Akteure aufgewogen.*

Zur Überprüfung dieser Hypothese wird die Ausgestaltung der partnerschaftlichen Interaktion in der Bundesrepublik Deutschland auf vertikaler und auf horizontaler Ebene untersucht. Analysiert werden soll, wie die Verfahrensregeln im Bereich der EU-Strukturfonds-Förderung auf Bundesebene und auf Länderebene ausgestaltet sind und welche Normen die Beziehungen unter den Akteuren prägen. Dabei wird ein dynamischer Ansatz gewählt, der durchaus auf Trends und Entwicklungen verweist, allerdings nicht den Anspruch erhebt, einen Überblick über die historische Entwicklung der Beziehungsstrukturen zu liefern. Untersucht wird vielmehr der Status Quo nach der Reform der Strukturfonds 2006. Aufgrund des begrenzten Rahmens dieser Arbeit kann nicht der gesamte Politikprozess untersucht werden; daher werden

²³ Menzel 1980: 18.

die Reformverhandlungen zu den Strukturfondsverordnungen auf der europäischen Ebene ausgeklammert²⁴ und die Untersuchung vielmehr auf den Bereich der Implementation der EU-Strukturfonds-Förderung in Deutschland konzentriert. Durch den Vergleich der Politiknetzwerke in den verschiedenen Bundesländern, wobei die sog. Begleitausschüsse als institutionalisierte Gremien der Zusammenarbeit zwischen staatlicher Verwaltung und assoziativen Akteuren im Zentrum stehen, soll Aufschluss darüber gewonnen werden, ob es in der Ausgestaltung des Partnerschaftsprinzips regionale Sonderwege gibt.

Dabei steht das Prinzip der Partnerschaft und seine demokratischen Legitimationspotentiale und –grenzen unter folgender Fragestellung im Vordergrund: *Wie sind die verschiedenen Akteure in den Prozess der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Mehrebenensystem eingebunden? Welche Verhandlungslogiken herrschen vor? Kann die Partnerschaft als bloße symbolische Beteiligung oder als echte Beteiligung charakterisiert werden?*

Zweitens, und darauf aufbauend, wird die Bedeutung der partnerschaftlichen Interaktion für das europäische Mehrebenensystem unter der Prämisse zu bewerten sein, dass sie den Verlauf des europäischen Integrationsprozesses aufgrund eines engen Zusammenhanges zwischen Policy-Making und Systementwicklung beeinflussen kann. Hier liegt die Auffassung zu Grunde, dass

[...] durch die Art und Weise, wie [Hervorhebung d.V.] in der EU Politik betrieben wird, ihre institutionelle Struktur im weiteren Sinne verändert wird. Die institutionelle Struktur der EU ergibt sich nicht lediglich aus den Texten des EU- und des EG-Vertrages, sondern ebenso aus informellen Prinzipien, Regeln, Normen und Verfahren, nach denen sich das Verhalten der Akteure innerhalb der EU orientiert²⁵.

Die im Nationalstaat dominanten Verhaltensregeln und Normen prägen somit neben den rechtlichen Vorgaben in ganz eklatanter Weise die Governance-Modi auch der EU-Strukturfonds-Förderung. Diese Verhaltensregeln sind fortwährend im Fluss; sie entwickeln sich nicht nur, sondern variieren zumeist

²⁴ Außerdem gibt es bereits zahlreiche Untersuchungen, die etwa den Einfluss der deutschen Bundesländer auf die Verhandlungen (der sich mit der Einführung des Art. 23 GG n.F. im Jahre 1992 erheblich vergrößert hat) oder die Verhandlungslogik zwischen Rat, Parlament und Kommission (Heinelt et al. 2005) erforschen.

²⁵ Jachtenfuchs / Kohler-Koch 2003: 15; vgl. in diesem Sinne auch Tömmel 2002: 40.

auch zwischen den einzelnen subnationalen Institutionen. Umgekehrt kann die Art und Weise, wie Politik betrieben wird, aber auch den Verlauf des Integrationsprozesses selbst beeinflussen²⁶: Bestimmte Handlungsprinzipien, und dazu zählen auch „weiche“ Steuerungsformen wie die Offene Methode der Koordinierung oder das Partnerschaftsprinzip, haben eine potentiell sozialisierende Wirkung, indem sie das Bewusstsein der verschiedenen Mitgliedstaat füreinander schärfen und Informationsaustausch und Vergleichbarkeit erleichtern²⁷. Somit kann ein Anpassungsdruck auf dominante Politikstile entstehen, zum Beispiel dadurch, dass sich assoziative Akteure interregional oder international vernetzen und gemeinsam Druck auf öffentliche Akteure ausüben. Die Logik des Mehrebenensystems ist dem förderlich, da die am besten geeignete Ebene für eine solche Strategie gewählt werden kann.

Für die Mehrebenenforschung, die ergebnisoffen ist und erst anhand empirischer Analysen gegenstandsbezogene Theorien entwickelt, die an die Netzwerktheorie und steuerungstheoretische Überlegungen anknüpfen, ist diese Arbeit insofern interessant, als dass sie zu analysieren versucht, wie das von der Europäischen Kommission mehr oder weniger konsequent oktroyierte horizontale Partnerschaftsprinzip²⁸ auf nationaler Ebene umgesetzt und durch traditionale Verfahrensweisen modifiziert wird. Umgekehrt lassen sich unter Umständen aber auch die graduelle Veränderung nationaler Normen und ein Policy-Lernen beobachten, das etablierte Routinen aufweicht. Auf Basis der angestellten Untersuchungen sollen somit abschließend Überlegungen dazu angestellt werden, ob die Einbindung assoziativer Akteure als „Vermittlungsprozess institutioneller Änderungen“²⁹ im Mehrebenensystem erfolgreich ist, d.h. ob sich eingeübte Routinen, Beteiligungschancen und Beziehungsstrukturen verändern.

1.3 Methode und Vorgehensweise

Die vorliegende Arbeit ist dem Bereich der Implementationsforschung zuzurechnen. Untersucht wird die politisch-administrative Durchführung (*policy implementation*) der EU-Strukturfonds-Förderung in Deutschland. Die Analyse gründet sich auf die üblichen Sekundärquellen sowie auf die im Folgenden

²⁶ Vgl. Jachtenfuchs / Kohler-Koch 2003: 16.

²⁷ Vgl. Jachtenfuchs / Kohler-Koch 2003: 17.

²⁸ Vgl. Vida 2005: 18.

²⁹ Vgl. Kohler-Koch / Conzelmann / Knodt 2004: 182.

genannten Primärquellen³⁰. Die Dokumentenanalyse umfasst neben den Geschäftsordnungen der Begleitausschüsse sowie den Operationellen Programmen der Länder und des Bundes auch Stellungnahmen und Positionspapiere von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf europäischer, nationaler und subnationaler Ebene. Diese formalen Dokumente geben jedoch nur einen verkürzten Einblick in die Realität der Gremien sowie die Beziehungsstrukturen der Akteure untereinander. Deshalb ist eine tiefenempirische Erhebung unerlässlich, um die demokratische Qualität der Partnerschaft zu bewerten. Diese Arbeit stützt sich zu diesem Zweck zusätzlich auf leitfadengestützte Experteninterviews mit nicht-staatlichen Akteuren. Es handelt sich um Organisationen und Verbände, die als assoziative Akteure institutionell in die partnerschaftliche Begleitung der Strukturfonds-Förderung eingebunden sind, sei es als Mitglied in einem Begleitausschuss, über Konsultationsprozesse oder als Agentur für die Qualifizierung von Partnern. Die Akteure der Verwaltung wurden dabei ausgespart, da hierzu bereits Forschungsarbeiten vorliegen (s. Kapitel 1.4). Der Erwartungshorizont der Empirie dieser Arbeit bleibt jedoch beschränkt: Aufgrund der nicht repräsentativen Zahl der Interviews handelt es sich um eine Explorativstudie, mit deren Hilfe ein gewisser Trend beschrieben werden kann, nicht aber allgemeingültige Aussagen getroffen werden können. Die Interviews dienen dazu, Einblicke in die subjektiven Erfahrungen der befragten Akteure zu geben und die Implementationsprozesse sowie die Beziehungen der Akteure untereinander zu veranschaulichen³¹. Zusätzlich kann sich diese Arbeit auf mehrere Protokolle von Fachgesprächen auf nationaler und europäischer Ebene stützen, an denen eine Vielzahl an Partnern aus verschiedenen Bundesländern und aus verschiedenen europäischen Mitgliedstaaten teilnahm³².

Zur Untersuchung der o.g. Hypothese ist zunächst die Bedeutung des Partnerschaftsprinzips für die demokratische Legitimation des europäischen Mehrebenensystems von Interesse. Nach einer kurzen Einführung in die für den

³⁰ Alle Angaben beruhen auf dem Stand von September 2008.

³¹ Um die den Gesprächspartnern zugesicherte Anonymität zu wahren, sind die Transkripte der Interviews hier nicht abgedruckt. Weitere Informationen sind bei der Autorin auf Anfrage erhältlich.

³² Vgl. ISW 2001.

weiteren Verlauf zentralen Spezifika der EU-Strukturfonds-Förderung (Kapitel 2.1) stehen die demokratischen Legitimationspotentiale des Partnerschaftsprinzips im Vordergrund. Anhand der Rhetorik der Europäischen Kommission wird zunächst nach einem dem Partnerschaftsprinzip zu Grunde liegenden Leitbild gesucht (Kapitel 2.2.1), das anschließend in einen demokratiethoretischen Zusammenhang gestellt wird (Kapitel 2.2.2). Die Rückführung des Prinzips der Partnerschaft auf ein demokratiethoretisches Modell erlaubt eine Reflektion darüber, wie nahe die empirisch vorkommenden Ausgestaltungen von Partnerschaft dem demokratiethoretischen Ideal kommen. In einem ersten Schritt wird dazu ein Kriterienraster zur Bestimmung der demokratischen Qualität der Partnerschaft entwickelt (Kapitel 2.2.3).

In einem nächsten Schritt werden dann die empirischen Befunde vorgestellt und analysiert. Dazu ist sowohl die Kompetenzaufteilung zwischen den Ebenen („vertikale Partnerschaft“) von Interesse (Kapitel 3.1) als auch die Frage, wie die Partnerschaft auf der Bundesebene und auf der Bundesländer-Ebene („horizontale Partnerschaft“) funktioniert (Kapitel 3.2.1). Dies soll Aufschluss darüber geben, welche Kultur der Partizipation in den deutschen Fondsverwaltungen gepflegt wird und welche (in)formellen Verhaltensmuster und Normen die horizontale Partnerschaft prägen. Neben den Konsultationsprozessen sind es die Begleitausschüsse als institutionalisierte Foren der Partnerschaft, die im Zentrum des Forschungsinteresses stehen. Anhand eigener Erhebungen und einer Auswertung der Sekundärliteratur sowie der veröffentlichten Sitzungsdokumente und Geschäftsordnungen soll eine Einordnung der Beteiligungsstrukturen in den Begleitausschüssen vorgenommen werden. Ergänzend wurden die Interviewpartner auf die Beschaffenheit der Konsultationsprozesse außerhalb der Begleitausschüsse hin befragt.

Die Diskussion der Befunde erfolgt mit Rückgriff auf das zu Beginn entwickelte Kriterienraster (Kapitel 3.2.2). In einer Synthese werden die Ergebnisse dieser Diskussion in den größeren Zusammenhang des Europäischen Mehrebenensystems gestellt, wobei die Rolle des Partnerschaftsprinzips als Vermittlungsprozess institutioneller Veränderungen im Fokus steht (Kapitel 3.3).

1.4 Literaturbericht

Zunächst stand nach der ersten bedeutsamen Strukturfondsreform 1988 vor allem die Kompetenzverschiebung zwischen den vertikalen Ebenen im Zentrum des Forschungsinteresses, wobei insbesondere die intergouvernementalen Verhandlungsprozesse im Laufe der Verordnungsreformen Aufmerksamkeit erregten (Heinelt et al. 2005; Petzold 2006). Zudem initiierte die Einführung des vertikalen Partnerschaftsprinzips die Verdrängung des Intergouvernementalismus und des Neofunktionalismus durch die Governanceforschung, die sich insbesondere mit der Logik der neuen Steuerungsmodi und der Bedeutung des Mehrebenensystems für die Systementwicklung der EU befasste (Tömmel 2002 und 2007; Jachtenfuchs / Kohler-Koch 2003; Kohler-Koch / Conzelmann / Knodt 2004). In den letzten Jahren stand insbesondere auch die Frage im Vordergrund, ob die Logik des Mehrebenensystems einem Renationalisierungsprozess unterworfen würde (vgl. Sutcliffe 2000; Hooghe / Marks 2001) oder ob das europäische Mehrebenensystem umgekehrt nationale Politiken und Politikstile „europäisiert“ (Hooghe 1996; Knodt 1998; Wolfswinkler 2006). Untersucht wurde auch, wie das Mehrebenensystem angesichts der Vielzahl der beteiligten Akteure seine Steuerungsfähigkeit bewahren konnte (Benz 2003; Heinelt et al. 2005). Angesichts des viel beklagten Demokratiedefizits der EU (Gusy 2000) wurden schließlich auch die Legitimationspotentiale der Strukturpolitik systematisch analysiert (Auel 2002 und 2003), wobei die Legitimationsvermittlung durch parlamentarische Repräsentation im Vordergrund steht. Zwar wurden auch die legitimatorischen Potentiale der assoziativen und deliberativen Demokratietheorie im Hinblick auf die Europäisierungsprozesse untersucht (Göler 2006, Heinelt 2008), eine konsequente Anwendung dieser Ergebnisse auf die EU-Strukturpolitik fehlt jedoch. Diese Lücke möchte die vorliegende Arbeit schließen. Auch wird das horizontale Partnerschaftsprinzip in der vorliegenden Forschung regelmäßig nur als ein Aspekt unter vielen behandelt; eine Ausnahme stellt der Aufsatz von Lang / Schwab / Wollmann (2000) dar, der die deutschen Begleitausschussstrukturen erstmals systematisch untersucht, wobei er jedoch im Ergebnis nur zwischen verschiedenen Beteiligungsmodellen unterscheidet, nicht aber eine genaue Länderanalyse vorlegt. Die im vergangenen Jahrzehnt angestellten tiefenempirischen Untersuchungen zum horizontalen Partnerschaftsprinzip bleiben territorial meist

auf ein Bundesland beschränkt, während die vorliegende Arbeit einen systematischen Überblick über die Partnerschaft in allen Bundesländern vorlegt, der auf die Untersuchung einiger zentraler Variablen beschränkt bleibt³³.

³³ Diese Arbeit bezieht dazu die Ergebnisse folgender Studien mit: Hell 2001 (Sachsen-Anhalt), Kamlage 2008 (Mecklenburg-Vorpommern) Auel 2003 (Rheinland-Pfalz), Lang 2004 (Nordrhein-Westfalen).

2 Konzeptionelle Überlegungen zur partnerschaftlichen Governance im Mehrebenensystem

2.1 Die EU-Strukturfonds und das europäische Mehrebenensystem

Die europäischen Strukturfonds, die ihre primärrechtliche Grundlage in Titel XVII EG-Vertrag finden, sind aus mehreren Gründen zum zweitgrößten Haushaltsposten des EU-Budgets avanciert³⁴. Zum einen wuchs das Budget für strukturpolitische Vorhaben im Laufe mehrerer Verhandlungsrunden zum Binnenmarktpolitik und zur Wirtschafts- und Währungsunion kontinuierlich an, um Verhandlungsergebnisse durch Ausgleichszahlungen zu beschleunigen³⁵. In erster Linie aber ist die Höhe der Mittelausstattung Ausdruck dafür, dass das übergeordnete Ziel der Policy, die wirtschaftliche und soziale Kohäsion zwischen den Mitgliedstaaten, als Bedingung für die weitere politische Integration Europas gilt³⁶. Sie soll sowohl als solidarischer Kitt zwischen kulturell heterogenen Mitgliedsstaaten wirken, als auch die teilweise enorm ungleichen Lebensverhältnisse zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten sukzessive angleichen bzw. die durch die Öffnung zum Binnenmarkt entstehenden Anpassungsverluste ärmerer Länder überbrücken³⁷. Die EU-Strukturfonds gelten als Musterbeispiel der europäischen Mehrebenenverflechtung³⁸. Das Analysekonzept der Mehrebenensystemtheorie lenkt den Blick auf die

prekäre institutionelle Konstellation [und] das Grundproblem, dass die Verantwortung für europäische Politikinstrumente bei europäischen Organen liegt, die aber nicht die Kompetenz und die Ressourcen haben, um die Politik selbst durchzuführen³⁹.

Das gilt in besonderem Maße für die EU-Strukturpolitik, denn die europäische Ebene verfügt in diesem Bereich zwar über ein eigenes Budget, hat aber keine originären Verwaltungsstrukturen für die Implementation⁴⁰. Bis 1988 suchte die Kommission Planung und Umsetzung der Förderprojekte noch top-down zu

³⁴ So stehen für die Förderperiode 2007-2013 für die EU-27 insgesamt 308 Mrd. Euro zur Verfügung stehen, vgl. Petzold 2006a: 203.

³⁵ Vgl. Petzold 2005: 117; Iurato 2003: 75.

³⁶ Vgl. Heinelt et al. 2005: 19; Iurato 2003: 67 f.

³⁷ Vgl. Holzwart 2003: 30 sowie Vgl. Wolfswinkler 2006: 28, der die mit der Reform verbundene erhebliche Aufstockung der Mittel 1988 als eine Kompensation für die neoliberale Neuausrichtung des Binnenmarktpolitik in Form einer umfassenden Deregulierung sieht.

³⁸ Vgl. Tömmel 2002: 51; Benz 2003: 333.

³⁹ Lang 2004: 27.

⁴⁰ Pointiert ausgedrückt: „While many policy areas can be described as institutions looking for funding, cohesion policy is funding looking for institutions“ (Hooghe / Marks 2001: 94).

regulieren und die Ebenen teilten die verschiedenen Phasen des Politikzyklus in „fordistischer Arbeitsteilung“⁴¹ zwischen sich auf, wobei die Mitgliedstaaten den Einfluss der Europäischen Kommission über die Vorauswahl von Projekten erheblich einschränkten. Die von Kommissionspräsident Jacques Delors maßgeblich vorangetriebene⁴² Reform initiierte 1988 jedoch einen Steuerungsmechanismus, der durch kontinuierliche Verhandlungsprozesse, eine Zusammenarbeit der Ebenen in allen Phasen des Politikzyklus⁴³ und ergänzende bottom-up Einflussmöglichkeiten charakterisiert ist⁴⁴. Zur hierarchisch-administrativen Intervention tritt durch die Einführung des Partnerschaftsprinzips ergänzend das Verhandeln (*bargaining*) und Argumentieren (*arguing*) als Modi politischer Steuerung im Politiknetzwerk⁴⁵. „Verhandeln“ bezeichnet dabei einen Handlungsmodus, der durch das Festhalten der Akteure an ihren eigenen Interessen und politischem Tausch charakterisiert ist; „Argumentieren“ bezieht sich demgegenüber auf eine gemeinsame Problembearbeitung über die Suche nach der besten Lösung⁴⁶.

Das Partnerschaftsprinzip gilt dabei als „[...] erfolgreicher Versuch, das Mehrebenensystem der EU-Strukturfondsförderung intentional zu strukturieren“⁴⁷ und neben der *top-down*-Methode auch die *bottom-up*-Methode einzusetzen. Die durch eine etwaige zunehmende Politikverflechtung drohenden Blockaden haben sich nicht materialisiert, da die Akteure nur lose aneinander gekoppelt sind⁴⁸, d.h. dass die an der Implementation unmittelbar beteiligten Akteure nicht oder kaum an den unmittelbar redistributiven Teilbereichen wie der Entscheidungsfindung zur Rahmengesetzgebung, Auswahl der Fördergebietskulisse⁴⁹ und Aufteilung der finanziellen Mittel

⁴¹ Wolfswinkler 2006: 28.

⁴² Vgl. Heinelt et al. 2005: 99.

⁴³ Sowohl die Programmplanung als auch die (Ko-)Finanzierung erfolgt in einem Planungs-, Finanzierungs- und Verwaltungsverbund, vgl. Schöndorf-Haubold 2005a: 55.

⁴⁴ Vgl. Wolfswinkler 2006: 28 f. Später wurde diese Art der Steuerung auch auf andere Politiken der Gemeinschaft übertragen, wie beispielsweise die Umweltpolitik oder den Bereich Forschung und Entwicklung, vgl. Bauer 2002: 773.

⁴⁵ Vgl. Heinelt et al 2005: 20.

⁴⁶ Vgl. Heinelt et al. 2008: 39.

⁴⁷ Heinelt et al. 2005: 295.

⁴⁸ Lose Kopplung der Akteure ist dadurch gekennzeichnet, dass „[...] ihre Beziehungen je nach Gegenstand sowie Dynamik und Strategie der Verhandlungen variieren“, Heinelt et al. 2005: 114 f.

⁴⁹ Mit Beginn der Förderperiode 2007-2013 ist die geographisch begrenzende Fördergebietskulisse weggefallen, was z.B. für Hamburg den Effekt hat, dass es erstmals Mittel aus dem EFRE in nennenswerter Höhe erhält, vgl. Behörde für Wirtschaft und Arbeit Freie und Hansestadt Hamburg 2007a: 6.

zwischen den Regionen beteiligt sind⁵⁰. Außerdem werden Blockaderisiken teilweise durch Policy-Lernen entschärft, wenn

[...] die Verhandlungspartner in Politiknetzwerken aufgrund ihres Interagierens als individuelle Akteure eine multiple Identität entwickeln – nämlich eine Identität in den Inter-Organisationsbeziehungen des Verhandlungssystems neben der Identität als Organisationsmitglied. Voraussetzung dafür ist die Herausbildung und Dominanz gemeinsamer interpretativer Problemsichten und Handlungsorientierungen im Netzwerk⁵¹.

Policy-Lernen kann aber auch unterbleiben, wenn die Akteure in Form eines imperativen Mandats an ihre Organisation gebunden bleiben, oder wenn die Machtverhältnisse im Netzwerk so stark asymmetrisch sind, dass die dominierende Seite regelmäßig keine Veranlassung sieht, ihre Position zu ändern, um Entscheidungen herbeizuführen⁵². Im Laufe der Analyse der empirischen Befunde (s. Kapitel 3) wird sich zeigen, inwieweit die bestehenden Beteiligungsformen Policy-Lernen innerhalb der horizontalen Partnerschaft begrenzen bzw. fördern.

2.1.1 Förderarchitektur und Implementationsmodell der Strukturfonds-Förderung

Die Förderarchitektur der Strukturfonds nach der Reform 2006 wird im Folgenden kurz umrissen, wobei die für die vorliegende Untersuchung bedeutsamen Punkte hervorgehoben werden⁵³. Zu nennen ist zunächst die Reduzierung der Fonds von 6 auf 3 sowie die Abkehr von der geografischen Bindung des EFRE⁵⁴, der nun für alle drei Ziele eingesetzt werden kann und somit für alle Regionen zugänglich ist: Im Ziel „Konvergenz“ können EFRE, ESF und der Kohäsionsfonds zum Einsatz kommen; im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (RWB) sind EFRE und ESF vorgesehen, und das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ wird ausschließlich über den EFRE finanziert. Diese Neuerung geht mit der Einführung des Monofondsprinzips einher, demnach innerhalb eines Ziels pro Fonds ein Operationelles Programm (OP) gilt⁵⁵. Dies entspricht einer langjährigen Forderung der regionalen Verwaltungen, die in vergangenen Förderperioden über großen Koordinierungsaufwand zwischen den beteiligten

⁵⁰ Vgl. dazu genauer Kapitel 3.1.

⁵¹ Heinelt et al. 2005: 40.

⁵² Vgl. Heinelt 2008: 102.

⁵³ Für einen umfassenden Überblick über die Neuerungen gegenüber der vorigen Förderperiode s. Petzold 2006.

⁵⁴ Vgl. Petzold 2006: 556.

⁵⁵ Vgl. Art. 32 und Art. 34 VO 1083/2006.

Fachministerien klagten⁵⁶. Zudem wird den regionalen Verwaltungen dadurch größere Flexibilität und Eigenverantwortlichkeit zugestanden, dass die Europäische Kommission mit den OP nur noch „Prioritätsachsen“, und nicht mehr einzelne Maßnahmen, genehmigt⁵⁷.

Den Grund für die Bereitschaft der Kommission zu diesem Reformschritt sehen einige Autoren zum einen in der Osterweiterung, die eine überproportionale Arbeitsbelastung für die Kommission darstellte⁵⁸, und zum anderen in einer veränderten Perzeption der eigenen Steuerungsmöglichkeiten. Im Zusammenhang mit der Debatte um *New Public Management* und die Reform der Kommissionsverwaltung wurde die Konzentration auf die strategische Dimension der Strukturpolitik und die Verlagerung der operativen Details auf die Mitgliedsstaaten zum internen Konsens⁵⁹. In diesem Kontext steht auch die erstmalige Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, zu Beginn der siebenjährigen Förderperiode einen Nationalen Strategischen Rahmenplan (NSRP) zu erstellen, der von der Kommission geprüft wird und sich an den vom Rat verabschiedeten gemeinschaftlichen Prioritäten der Strategischen Leitlinien orientieren muss. Der NSRP determiniert eine nationale Entwicklungsstrategie, die als Rahmen für die OP gilt, und legt die Aufteilung der Finanzmittel zwischen den einzelnen Regionen und Fonds fest. Zusätzlich müssen die Mitgliedstaaten jährliche Durchführungsberichte bei der Kommission einreichen, die auf dieser Grundlage mehrjährige Strategieberichte erstellt. Die letztgenannten Neuerungen werden teilweise als Einführung der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) in die Strukturpolitik bewertet: „Die mit der Berichterstattung verbunden Vergleichsmöglichkeiten schaffen nicht nur Transparenz, sondern setzen die Mitgliedstaaten auch unter Konkurrenzdruck zu zielkonformem Verhalten“⁶⁰. Insgesamt zielen die genannten Reformschritte auf die Konzentration der Mittel auf die Lissabonziele und die unionsweite Durchsetzung der Zielkonformität.

Nachdem die Programmplanung unter Beteiligung aller Ebenen abgeschlossen ist, wird die Auswahl, Durchführung und Evaluation der konkreten Maßnahmen

⁵⁶ Vgl. Petzold 2006: 557.

⁵⁷ Vgl. Petzold 2006: 557.

⁵⁸ Vgl. Heinelt et al. 2005: 116.

⁵⁹ Vgl. Heinelt et al. 2005: 117.

⁶⁰ Tömmel 2006: 193; vgl. in diesem Sinne auch Wolfswinkler 2006: 189.

von der nationalen und der subnationalen Ebene, in Deutschland den Bundesländern, durchgeführt. Daran sind drei Stellen beteiligt: Eine Verwaltungsbehörde/Fondsverwaltung, eine Zahlstelle/Bescheinigungsbehörde und eine Prüfbehörde. Während die Zahlstelle Ausgaben und Zahlungsanträge unter der Aufsicht der Prüfbehörde verwaltet, ist die Verwaltungsbehörde als Ansprechpartnerin der EU und des Landes mit der Verwaltung des OP, mit etwaigen Programmänderungen, der Evaluation sowie der Überwachung der Programmfortschritte betraut. Zu diesem Zweck wird ein Begleitausschuss (BGA) eingesetzt, dessen Vorsitz die Fondsverwaltung innehat und im Rahmen dessen sie die Beteiligung von Wirtschafts- und Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) an den genannten Aufgaben organisiert⁶¹. Gewöhnlich nimmt ein Vertreter der Kommission ohne Stimmrecht an den Sitzungen der BGA teil. Zu den Aufgaben des BGA gehört vor allem auch die Verabschiedung der Projektauswahlkriterien.

Bis zur Reform von 1988⁶² war der EFRE in der Bundesrepublik Deutschland an die (nationale) Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gekoppelt, die anteilig von Bund und Ländern gemeinsam finanziert wurde⁶³. Das hatte zur Folge, dass die Bundesländer wenig Einfluss auf die Verteilung der Mittel hatten⁶⁴, da der Bund seine finanzielle Beteiligung an inhaltliche Prioritäten knüpfte und die Bundesländer so „am goldenen Zügel“ führte⁶⁵. Ähnlich gestaltete sich die Verwendung der Mittel aus dem ESF, die für die Teilfinanzierung von Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (BA) verwendet wurden⁶⁶. Auch heute noch ist am großen Anteil der vom Bund direkt verplanten ESF-Gelder spürbar, dass die Arbeitsmarktpolitik traditionell Bundeskompetenz war⁶⁷. Aufgrund der Dominanz des Versichertenprinzips in diesem Politikbereich gab es ursprünglich vor allem Programme, die sich an die Arbeitslosenversicherten richteten und

⁶¹ Vgl. Art. 63 VO 1083/2006.

⁶² In Ostdeutschland wurde diese Praxis von 1991 bis 1994 fortgeführt und schließlich auf Druck der Länder abgeschafft, vgl. Thielemann 2002: 173.

⁶³ Vgl. Heinelt et al. 2005: 160.

⁶⁴ Eine Ausnahme stellten nur die drei Länder dar, die zusätzlich zur Gemeinschaftsaufgabe noch ein eigenes Landesförderprogramm finanzierten: Rheinland-Pfalz, Bremen und das Saarland; vgl. Auel 2003: 229.

⁶⁵ Im gemeinsamen Planungsausschuss, der die jährlichen Rahmenpläne festlegte, hatte der Bund 16 Stimmen, und jedes Bundesland eine Stimme, wobei die Dreiviertel-Mehrheits-Regel galt, vgl. Auel 2003.

⁶⁶ Vgl. Heinelt et al. 2005: 161.

⁶⁷ Sie wird nach Sozialgesetzbuch III geregelt.

dementsprechend vor allem Maßnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt finanzierten; für Gruppen, die noch nie in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt hatten, gab es zunächst auch keine Programme⁶⁸. Dies änderte sich mit einer progressiv voranschreitenden Reform, die als Europäisierung der nationalen Beschäftigungspolitiken gewertet werden kann, und die noch nicht versicherte Risikogruppen wie arbeitslose Jugendliche oder Frauen mit einbezog⁶⁹. Die zweite bedeutsame Folge der Reform von 1988 war die mit der Einführung des Partnerschaftsprinzips einhergehende Entstehung von eigenständigen, länderspezifischen Arbeitsmarktpolitiken⁷⁰. Mit der Diversifizierung der Strukturpolitik stieg die Komplexität und die Zahl der beteiligten Akteure; neben den Ministerien für Wirtschaft (EFRE) und Arbeit (ESF) sind nunmehr auch die Ministerien für Umwelt, Technologie und Stadtentwicklung beteiligt. Der Koordinierungsaufwand stieg damit beträchtlich.

Seit der Reform 2006 werden die NUTS-2-Regionen⁷¹ in den fünf ostdeutschen Bundesländern über das Ziel Konvergenz⁷², die übrigen über das Ziel RWB gefördert⁷³. Einen Sonderfall stellen die Regionen dar, die über das sog. „Phasing Out“ gefördert werden. Das sind solche Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) in der EU-15 unter 75% des Durchschnitts lag, nach der EU-Erweiterung 2004 durch den statistischen Effekt in der EU-25 bzw. EU-27 jedoch über 75% liegt. Diesen Regionen, zu denen Teile der ostdeutschen Bundesländer sowie Lüneburg zählen, wird eine degressive Übergangsunterstützung gewährt⁷⁴. Insgesamt stehen in Deutschland für die Periode 2007-2013 ca. 25 Mrd. Euro zur Verfügung, die zu einem Fünftel auf Bundesebene und zu vier Fünfteln auf Länderebene eingesetzt werden, wovon ca. zwei Drittel auf die ostdeutschen und ein Drittel auf die westdeutschen Bundesländer entfallen⁷⁵. Für den weiteren Verlauf der Arbeit ist von

⁶⁸ Vgl. Heinelt et al. 2006: 161.

⁶⁹ Vgl. Heinelt et al. 2005: 161.

⁷⁰ Vgl. Heinelt et al. 2005: 162.

⁷¹ Diese Abkürzung steht für *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques* (Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik). NUTS 2 bezieht sich in Deutschland auf die Regierungsbezirksebene, NUTS 1 bezieht sich auf die Ebene der Bundesländer.

⁷² Für einen ausführlichen Überblick über die besondere Entwicklung der EU-Strukturfonds-Förderung in den neuen Bundesländern vgl. Hell 2001.

⁷³ Auf das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ entfällt nur ein Bruchteil der Mittel.

Diese werden im Verlauf der Arbeit nicht weiter berücksichtigt.

⁷⁴ Vgl. Art. 8 VO 1083/2006.

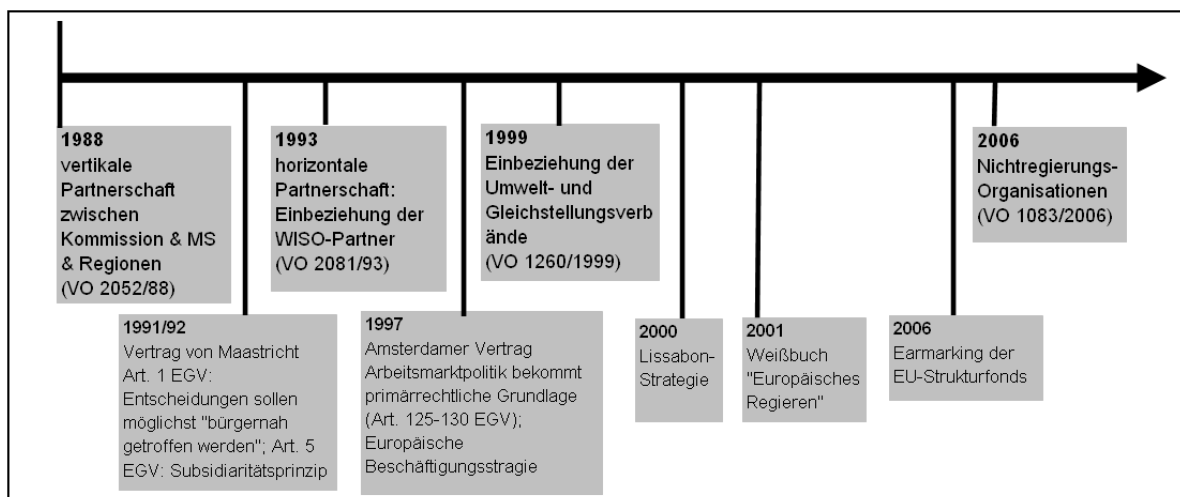
⁷⁵ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2007: 93 f.

Bedeutung, dass es im Ziel Konvergenz die Länderkabinette sind, die entscheiden, welcher Anteil der ihnen zugewiesenen Mittel für den ESF und welcher Anteil für den EFRE verwendet wird⁷⁶. Im Ziel RWB ist das so nicht möglich; die Mittel werden vom Bund je zur Hälfte auf EFRE und ESF aufgeteilt und die Länder einigen sich im Vorfeld auf einen Verteilungsschlüssel für die ESF-Mittel⁷⁷.

2.1.2 Grundlagen und Prinzipien der Strukturfonds-Förderung

Seit 1988 orientiert sich die Strukturpolitik an den vier Prinzipien Konzentration, Programmierung, Additionalität und Partnerschaft, von denen hier vor allem letzteres interessiert. Die Verordnung von 1988 definiert das am Subsidiaritätsprinzip angelehnte⁷⁸ Prinzip der (vertikalen) Partnerschaft als eine „enge Konzertierung zwischen der Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und den von ihm bezeichneten [...] Behörden, wobei alle Parteien als Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen“⁷⁹ (s. Abbildung 1). 1993 kommt das Prinzip der (horizontalen) Partnerschaft dazu⁸⁰. Die Wirtschafts- und Sozialpartner (im Folgenden: WISO-Partner) sind somit bereits seit 1993 formal an der Begleitung beteiligt. Der Partnerschaftsansatz wurde aber progressiv mit erweiterten Rechten ausgestattet und der Kreis der Akteure erweitert.

Abbildung 1: Das Partnerschaftsprinzip im Wandel



Quelle: Eigene Darstellung

⁷⁶ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2007: 89

⁷⁷ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2007: 90.

⁷⁸ Vgl. Art. 8,3 VO 1260/1999.

⁷⁹ Artikel 4, VO 2052/1988.

⁸⁰ Vgl. Art. 4, VO 2081/1993.

Wenn Wendt et al. (2003) zu dem Schluss kommen, dass „[...]der in der VO niedergelegte Anspruch nach einem Handeln im Geiste der Partnerschaft nahezu ohne inhaltliche Substanz“⁸¹ sei, so steckt darin, trotz der provozierend harten Formulierung, ein wahrer Kern. Die Verordnungstexte spiegeln den kleinsten gemeinsamen Nenner im Rat und müssen den institutionellen Besonderheiten der Mitgliedstaaten Rechnung tragen⁸². Die sekundärrechtlichen Regelungen werden jedoch ergänzt und präzisiert durch Leitlinien, Themen- und Arbeitspapiere der Kommission⁸³, so dass „das Modell Gemeinsamer Verwaltung durch das Prinzip der Partnerschaft [e]ine rechtliche Stütze erfährt“⁸⁴. Die Europäische Kommission hat das Partnerschaftsprinzip wohl auch deshalb so entschieden vorangetrieben, da es ihr gegenüber den Mitgliedstaaten Einflusschancen gesichert hat⁸⁵. Die oben beschriebene Beteiligung aller Ebenen und die Dezentralisierung des Partnerschaftsprinzips führen zwar vordergründig zu einer intensivierten Interaktion zwischen den Akteuren auf und zwischen verschiedenen Ebenen und stärken damit das Europäische Mehrebenensystem, hintergründig aber bewirken sie auch eine zunehmende Verpflichtung auf europäische Zielsetzungen, was jedoch unter dem Eindruck der gemeinsamen Erarbeitung nicht so klar ersichtlich ist⁸⁶. Dabei braucht der informelle Druck nicht unbedingt von der Kommission auszugehen, sondern kann auch von solchen Akteuren ausgeübt werden, die Interesse an der Einhaltung der supranationalen Vorschriften haben, wie beispielsweise benachteiligten Regionen oder Repräsentanten der organisierten Zivilgesellschaft, die somit zu „natürlichen Verbündeten der Kommission“ werden⁸⁷.

Allen gegenteiligen Einschätzungen zum Trotz [...] kann also die Autonomie nationaler Regierungen gerade über den Einsatz weicher Steuerungsmodi empfindlich eingeschränkt werden, und eine solche Entwicklung ist mit der aktuellen Reform der Strukturfonds auch tatsächlich zu erwarten⁸⁸.

⁸¹ Wendt et al. 2003: 8.

⁸² Es besteht keine primärrechtliche Grundlage für den Eingriff der Gemeinschaft in die innerstaatlichen

Verfassungsstrukturen. Dies spiegelt sich in Art. 11(1) VO 1083/2006 wieder, in dem es heißt: „Jeder

Mitgliedstaat bestimmt *im Rahmen seiner nationalen Regelungen und Gepflogenheiten* die repräsentativsten Partner [...]“ (Hervorhebung d.V.).

⁸³ Vgl. Schöndorf-Haubold 2005a: 33.

⁸⁴ Schöndorf-Haubold 2005a: 55.

⁸⁵ Vgl. Conzelmann 2002: 89; Sutcliffe 2000: 295.

⁸⁶ Vgl. Tömmel 2006: 195 ff.

⁸⁷ Vgl. Tömmel 2006: 195 ff; Conzelmann 2002: 91; Bauer 2002: 778.

⁸⁸ Tömmel 2006: 195.

Tömmel (2006) gründet diese Prognose auf die Überlegung, dass es der OMK zwar unter Umständen in solchen Politikfeldern an der Herstellung von Verbindlichkeit mangeln kann, in denen die EU keine originären Kompetenzen besitzt (wie in der Beschäftigungspolitik), die OMK aber durchaus ein geeignetes Instrument sein kann, um in einem bereits etablierten Politikfeld wie der Strukturpolitik zusätzliche Koordinierungsverfahren einzuführen⁸⁹. Die von Seiten der Kommission gewünschte höhere Zielverbindlichkeit wird von ihr, in gewisser Weise durch das „Feigenblatt“ der Legitimation verborgen, vorangetrieben.

2.2 Demokratische Legitimationspotentiale des Partnerschaftsprinzips

2.2.1 Der Mehrwert der Partnerschaft in der Rhetorik der Europäischen Kommission

Die Einbeziehung von Verbänden und Interessengruppen in die EU-Strukturpolitik wird von der Europäischen Kommission stets als Musterbeispiel für partizipatives Regieren im europäischen Mehrebenensystem präsentiert, das einen Zugewinn an Legitimation mit sich bringe⁹⁰. Der Rekurs auf partizipatives Regieren seitens der Kommission ist im Kontext der Diskussion um *New Public Management*⁹¹ zu verorten, die angesichts drängender Haushaltsdefizite auf nationaler Ebene und einer überbordenden Bürokratie auf allen Ebenen in den 1990er Jahren neuen Schwung erhalten hat. Die steigende Komplexität und Dynamik der rechtlichen Vorgaben kollidiert zudem immer wieder mit einer allzu starren Verwaltungsbürokratie und führt zu einem Steuerungsdefizit, durch das die „für den Verwaltungsstaat notwendige Legitimationsgrundlage rationaler und legaler Autorität“⁹² in Frage gestellt wird. Eine Antwort darauf ist die Binnenmodernisierung des Verwaltungsmanagements unter dem Schlagwort ‚schlanker Staat‘⁹³, das auf europäischer Ebene in den von Vizepräsident Günter Verheugen 2006 präsentierten „Strategischen Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union“⁹⁴ seinen Ausdruck fand. Das Partnerschaftsprinzip

⁸⁹ Vgl. Tömmel 2006:194.

⁹⁰ Vgl. Europäische Kommission 2001; Europäische Kommission 2005.

⁹¹ Deutscher Begriff in etwa: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, vgl. Thom / Ritz 2008: v.

⁹² Thom / Ritz 2008: 8.

⁹³ Vgl. Thom/ Ritz 2008: 10 sowie ausführlich König 2003: 58 ff.

⁹⁴ Vgl. Europäische Kommission 2006.

als eine zweite Antwort korrespondiert mit dem Modell des „aktivierenden Staats“, der die Zusammenarbeit mit und die Übernahme von Verantwortung durch zivilgesellschaftliche kollektive Akteure als Moderator und Koordinator fördert⁹⁵.

Insbesondere mit dem „Weißbuch zum Europäischen Regieren“ wurden seit 2001 zunehmend auch auf europäischer Ebene Überlegungen zur Ausweitung von Bürgerbeteiligung angestellt, die über vier Wege zu erreichen sei. Erstens über eine intensivierte Kommunikationspolitik, die den Bürger direkt anspricht; zweitens über eine verstärkte Einbindung regionaler Parlamente als demokratische Repräsentationsorgane; drittens über einen transparenteren und strukturierten Konsultationsprozess im Vorfeld europäischer Rechtsetzung und viertens über eine zunehmende Einbeziehung der „Zivilgesellschaft“, womit insbesondere Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Nichtregierungsorganisationen gemeint sind⁹⁶. Das Weißbuch betont die Akzeptanzprobleme europäischer Politik in der Bevölkerung als Motivationsgrundlage für die Hinwendung zu partizipativer Governance, sieht darin aber nur eine von vielen Maßnahmen zur Erhöhung der Akzeptanz, darunter auch die Erhöhung der Transparenz⁹⁷ und Sichtbarkeit der Politiken. Die Europäische Kommission misst Partizipation auch im Zusammenhang mit der europäischen Strukturpolitik keinen Wert an sich bei, wie man etwa aus demokratiethoretischer Perspektive argumentieren könnte, sondern sieht den Mehrwert von Partnerschaft im funktionalen Charakter von Beteiligung begründet. So führe die Ausweitung des Akteurskreises zu einer Steigerung der Effektivität, da die *Fachkenntnis* der Akteure genutzt werden könne, die Verbindungen zu potentiellen Projektträgern und ein Interesse an der effizienten Verwendung der Gelder hätten; dies steigere die Innovationsfähigkeit, fördere sektorübergreifendes Denken und *verbessere den Planungs- und Durchführungsprozess*⁹⁸. Die Betonung dieser beiden Funktionen von Partnerschaft, die auch an anderer Stelle zu finden ist⁹⁹, ist im Zusammenhang

⁹⁵ Vgl. Holzwart 2003: 224.

⁹⁶ Vgl. Europäische Kommission 2001.

⁹⁷ In diesem Zusammenhang steht etwa die aktuelle europäische Transparenzinitiative, vgl. Europäische Kommission, 2008. Die bedeutsamste Neuerung für die europäischen Strukturfonds ist die Pflicht zur Veröffentlichung der Empfänger von Mitteln seit Beginn der Förderperiode 2007-2013.

⁹⁸ Vgl. Europäische Kommission 2005: 4 f.

⁹⁹ Vgl. Europäische Kommission 2004: 162; Europäische Kommission 2006a:ix.

mit einer zunehmenden Zahl ökonomischer Studien zu sehen, die die Wirksamkeit der EU-Strukturfonds-Förderung in Frage stellen. Angesichts des immer wieder beklagten Demokratiedefizits der Europäischen Union¹⁰⁰ überrascht es jedoch, dass das Potential von Partnerschaft zur Stärkung der demokratischen Legitimation fast immer unerwähnt bleibt. Unter den neueren Kommissionsdokumenten zum Thema findet sich nur eine Textstelle, die diesen Aspekt andeutet. Darin heißt es, die Einbindung nicht-staatlicher Akteure in den Entscheidungsprozess erhöhe die Legitimation der Strukturpolitik, da diese ein *Gegengewicht zu politischen Kräften* bildeten und die Transparenz dadurch erhöht werde, dass mehr Akteure Zugang zu Informationen hätten¹⁰¹. Dieser Gedanke wird aber nicht systematisch weiterverfolgt. Die in der wissenschaftlichen Literatur beschriebenen drei Hauptfunktionen von Partizipation¹⁰² werden von der Kommission also angesprochen, wenn auch in sehr unterschiedlicher Gewichtung und in anderer Begrifflichkeit:

- 1.) Informationsbeschaffung von Seiten des Staates („Fachkenntnis“)
- 2.) Demokratisierung durch Selbstverwaltung und Herrschaftskontrolle durch das Volk bzw. durch assoziative Akteure als intermediäre Organisationen („Gegengewicht zu politischen Kräften“)
- 3.) Konsenssicherung und damit Erhöhung der Durchsetzungschancen („Verbesserung des Planungs- und Durchführungsprozesses“)

Im Folgenden wird das Potential der Partnerschaft im Hinblick auf die zweite Funktion, nämlich die der Demokratisierung des Implementationsprozesses, näher beleuchtet.

2.2.2 Partnerschaft als Ausdruck eines assoziativen Demokratieverständnisses

Nach diesen anfänglichen Beobachtungen stellt sich die Frage, welches Demokratieverständnis der Einbeziehung von Verbänden und Interessengruppen in die Strukturpolitik zu Grunde liegt. Unterteilt man die modernen Demokratietheorien nach der Typologie von Manfred Schmidt in acht große Strömungen¹⁰³, so entspricht das (horizontale) Partnerschaftsprinzip der partizipatorischen Demokratietheorie im Sinne der „politischen Beteiligung

¹⁰⁰ Vgl. hier exemplarisch Gusy 2000: 137 ff; Heinelt / Malek 2002: 70.

¹⁰¹ Vgl. Europäische Kommission 2005: 4 f.

¹⁰² Vgl. Menzel 1980: 75 f; ähnlich auch Kohler-Koch / Conzelmann / Knodt 2004: 172.

¹⁰³ Vgl. Schmidt 2000.

möglichst vieler über möglichst vieles“¹⁰⁴. In den Begrifflichkeiten von Fritz Scharpf, der eine Verortung der Demokratietheorien mit Bedacht auf ihre Kernfrage nach der Legitimation von Herrschaft in Anlehnung an die Begrifflichkeiten der Systemtheorie entlang der Dichotomie Input-Orientierung versus Output-Orientierung vornimmt¹⁰⁵, ist die partizipatorische Demokratietheorie input- und prozessorientiert. Sie hat sich aus der republikanischen Tradition heraus entwickelt und setzt im Gegensatz zu der Elite-orientierten Tradition des Liberalismus neben der Repräsentation als Steuerungsmodus auch auf Formen der Teilhabe der potentiell Handlungsbetroffenen¹⁰⁶. Während outputorientierte Demokratietheorien für eine repräsentative Interessenvertretung mittels Wahlen in Verbindung mit Meinungsfreiheit, freiem Mandat und Öffentlichkeit parlamentarischer Verhandlungen plädieren, um Output-Legitimation im Sinne von Problemlösungsfähigkeit und „inhaltlicher Rationalität“¹⁰⁷ des Entscheidungsgremiums sicherzustellen, setzen inputorientierte Demokratietheorien in ihrer radikalen Variante auf plebiszitäre und direktdemokratische Lösungen und in ihrer abgeschwächten Variante auf pluralistische, dezentralisierte Formen der Interessenvertretung, um Input-Legitimation im Sinne einer Zustimmung der partizipierenden Akteure zu den „in den politischen Prozess eingehenden Willensäußerungen und artikulierten Interessen“¹⁰⁸ sicherzustellen¹⁰⁹.

Zwei wichtige Spielarten der partizipatorischen Theorienfamilie sind die deliberative und die assoziative Demokratietheorie¹¹⁰. Aktuell werden diese neben dem „parlamentarischen“ und „direktdemokratischen“ als eine Art „dritter Weg“ zur demokratischen Legitimation von (europäischer) Politik diskutiert. Die deliberative Schule¹¹¹ setzt die Endogenität von Interessen voraus und strebt daher vor allem eine Intensivierung und Kultivierung des politischen Dialogs und der öffentlichen Willensbildung an. Auch wenn Schmidt die

¹⁰⁴ Schmidt 2000: 251.

¹⁰⁵ Vgl. Scharpf 1970.

¹⁰⁶ Vgl. Reese-Schäfer 2007: 66 ff; Göler 2006: 33.

¹⁰⁷ Scharpf 1970: 22.

¹⁰⁸ Scharpf 1970: 25.

¹⁰⁹ Vgl. Scharpf 1970.

¹¹⁰ Für eine umfassende Gegenüberstellung der beiden Schulen, die hier nicht geleistet werden kann, vgl. Huget 2007.

¹¹¹ Hierzu zählen vor allem Carole Pateman, Jürgen Habermas und Claus Offe, vgl. Schmidt 2000: 256.

partizipatorischen Demokratietheorien als rein inputorientiert klassifiziert¹¹², weist insbesondere die deliberative Schule implizit auch eine Output-Orientierung auf, da dem deliberativen Interaktionsmodus des *arguing* im Vergleich zu reinem politischen *bargaining* eine höhere Responsivität und Problemlösungskapazität zugeschrieben wird¹¹³. Voraussetzung dafür ist, dass die entscheidungsleitenden Debatten öffentlich geführt werden¹¹⁴. Damit haben, so die Theorie, die beteiligten Akteure einen Anreiz, ihre Argumente mehr aus einer objektiven Sachlogik als aus partikularen Eigeninteressen heraus zu entwickeln.

Die assoziative Schule betont insbesondere die Rolle der Interessengruppen und entzieht sich damit dem gewichtigsten Argument der Kritiker partizipatorischer Demokratietheorien, nämlich dem Vorwurf, sie überschätzten Bereitschaft und Fähigkeit zu bürgerlichem Engagement. Das Konzept der assoziativen Theorie kennt viele Ausgestaltungen, die sich in wichtigen Details unterscheiden; exemplarisch soll hier das Konzept von Paul Hirst (1994)¹¹⁵ heraus gegriffen werden, das sich u.a.¹¹⁶ dadurch auszeichnet, dass es sich als Ergänzung, nicht als Alternative zur repräsentativen Demokratie versteht¹¹⁷. Angesichts der stetig wachsenden Bürokratie im Zusammenhang mit der enormen Aufgabenerweiterung des Staates in den letzten Jahrzehnten sieht Hirst Wahlen als nicht ausreichendes Mittel zur Kontrolle der Regierenden an und relativiert damit die verfahrensmäßige vermittelte Legitimation der Exekutive, die ja ein Charakteristikum repräsentativer Demokratien ist¹¹⁸. Im Hinblick auf die zunehmende Politikverflechtung, sei es im innerstaatlichen deutschen Föderalismus¹¹⁹ oder im Mehrebenensystem der EU¹²⁰, wird auch von anderen Autoren eine Entmachtung der Parlamente zugunsten der Exekutive konstatiert:

Die Politikverflechtungsbereiche entziehen sich [...] am ehesten einer parlamentarischen Planungsmitwirkung, da die gemeinsamen Entscheidungen [der beteiligten Exekutiven] Entscheidungsspielräume [aller] Seiten

¹¹² Vgl. Schmidt 2000: 546.

¹¹³ Göler 2006: 33.

¹¹⁴ Zu den nachfolgenden Ausführungen zur Deliberation vgl. Göler 2006: 31 ff.

¹¹⁵ Zu der nun folgenden Darstellung des Konzepts vgl. Hirst 1994.

¹¹⁶ Vgl. Huget 2007 für eine detaillierte Gegenüberstellung.

¹¹⁷ Die neueren Vertreter der assoziativen Demokratietheorie, zu denen neben Hirst insbesondere Joshua Cohen und Joel Rogers zählen (vgl. Cohen / Rogers 1992), sind sich darin einig.

¹¹⁸ Vgl. Gusy 2000: 138.

¹¹⁹ Vgl. Hinkel 1977: 101 f.

¹²⁰ Vgl. Auel 2003.

voraussetzen. [...] Damit sind Vorabfestlegungen durch das [Parlament] nur bedingt sinnvoll: Falls sie erfolgen, können sie zur Komplizierung und sogar zur Blockierung von Entscheidungen [...] führen¹²¹.

Auch der späte Dahl argumentiert, dass der Bedeutungszuwachs internationaler Organisationen die Möglichkeiten für eine demokratische Willensbildung zunehmend einschränke¹²². Die (normative) Frage ist nun, wie politische Ordnungen darauf reagieren sollen. Dahl favorisiert einen Ausbau von Beteiligungschancen für eine pluralistische Zivilgesellschaft¹²³; Hirst schlägt eine Ausweitung der assoziativen Selbstverwaltung¹²⁴ vor, um die staatliche Bürokratie in Teilbereichen sukzessive zurückzufahren, ohne jedoch vormals staatliche Aufgaben in (undemokratische) private Agenturen auszulagern:

[...] unlike the agencies created by economic liberal reforms, [t]he administration of [...] voluntary bodies [composed of associative actors] is doubly answerable: directly to their membership through their members' right to participate in, and to exit from, associations and, for the performance of publicly-funded activities, to common political institutions composed of elected representatives and appointed officials like judges or inspectors¹²⁵.

Assoziative Akteure verfügten über Expertise und Fachkenntnis und könnten bei ihren Mitgliedern für die Akzeptanz der Entscheidungen werben. Somit stiegen die Responsivität, Effektivität und damit auch der Output, während gleichzeitig die Kongruenz zwischen Entscheidenden und Entscheidungsbetroffenen erhöht würde¹²⁶. Entscheidende Voraussetzungen dafür sieht Hirst in dem Prinzip der Dezentralisierung von Macht, des Weiteren in dem Prinzip der freiwilligen Selbstorganisation in Assoziationen, was exit-Möglichkeiten einerseits für die Organisationsmitglieder und andererseits für die in den Entscheidungsarenen vertretenen Organisationen voraussetzt; außerdem in dem Prinzip der Kommunikation und Kooperation zwischen Regierenden und Regierten¹²⁷, aber auch zwischen den assoziativen Akteuren untereinander¹²⁸. Für den weiteren Verlauf dieser Arbeit von besonderem Interesse sind das Verhältnis zwischen Staat und assoziativen Akteuren sowie das Problem der Dominanz von Sonderinteressen. Hirst lehnt staatliche

¹²¹ Hinkel 1977: 101.

¹²² Vgl. Dahl 1998: 114 ff.

¹²³ Vgl. Dahl 1998: 114 ff.

¹²⁴ Assoziative Akteure sind nicht-kommerzielle Vereine, Stiftungen und Verbände sowie soziale Bewegungen, also Vertreter der Zivilgesellschaft.

¹²⁵ Hirst 1994: 22.

¹²⁶ Dabei liegt aber keine Identität zwischen Herrschern und Beherrschten vor wie in direktdemokratischen Szenarien.

¹²⁷ Vgl. Hirst 1994: 20.

¹²⁸ Vgl. Hirst 1994: 39.

Interventionen zur Bildung von Assoziationen für unterrepräsentierte gesellschaftliche Gruppen ab¹²⁹, befürwortet jedoch eine Finanzierung der Verwaltungsaufgaben leistenden assoziativen Akteure aus öffentlichen Mitteln¹³⁰. Während also die deliberative Demokratie auf „Regieren durch Diskussion“ setzt, postuliert die assoziative Demokratie ein „Regieren durch Organisation der Zivilgesellschaft“. Dabei scheinen beide Konzepte einander zu ergänzen: Deliberation ohne assoziative Fundierung läuft Gefahr, nur ein anderer Begriff für die Notwendigkeit von politischer Öffentlichkeit zu werden; assoziative Ansätze ohne deliberative Strukturen riskieren mangelnde Transparenz und Verfahrensrationalität¹³¹.

Verwandt ist das assoziative Konzept auch mit dem (Neo-)Pluralismus; beide messen Verbänden mehr Gewicht bei als einzelnen Bürgern und beiden geht es im Kern um eine Streuung von Machtressourcen. Doch die Vorschläge der assoziativen Demokratietheorie, die zwar auf existierenden Formen korporatistischer Interessenvermittlung aufbauen, betonen noch stärker den Wert der Vielfalt von Interessenverbänden und der Dezentralisierung von Entscheidungen¹³². Dieser Wert resultiert nicht nur aus funktionalen Aspekten (wie z.B. dem Informationszuwachs), sondern aus der Annahme, assoziative Governance-Arrangements hätten eine sozialisierende Wirkung, die zum Entstehen und zur Konsolidierung zivilgesellschaftlichen Bewusstseins beitrage und damit der Förderung der demokratischen Ordnung diene. Dabei verzichtet Hirst jedoch darauf, Kooperation und Konsens als alleinige Ordnungsprinzipien zu postulieren¹³³, sondern sieht sie in Kombination mit dem Wettbewerb zwischen den Interessengruppen:

An associationalist society [...] is the most effective route to combining a market economy, with all its advantages for liberty, with a coordinative and redistributive society that provides the means to ensure the market's continuing effective performance in meeting substantive economic standards. [...] Such a system could exist and could function even if [...] the majority of its members all had no higher aim than pure self-interest¹³⁴.

¹²⁹ Hierin unterscheidet er sich deutlich von Cohen / Rogers 1992.

¹³⁰ Er schlägt insbesondere vor, dass ein Teil der zu entrichtenden Steuern an eine begrenzte Anzahl von individuell ausgewählten Verbänden gehen könnte; somit würde Wettbewerb unter den Verbänden entstehen und eine Finanzierung ihrer Aufgaben möglich sein, ohne dass der Staat als alleiniger Finanzier alles mitentscheidet; vgl. Hirst 1994: 61 f.

¹³¹ Vgl. hierzu ausführlich Huget 2007: 196 ff.

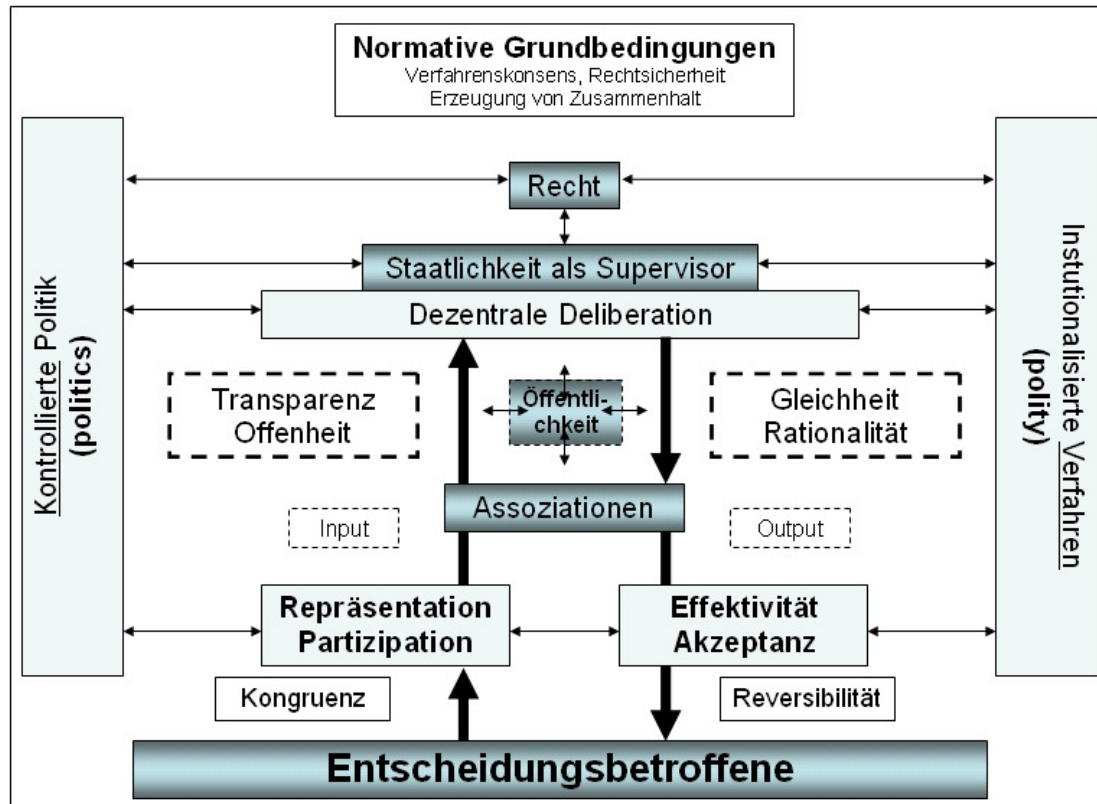
¹³² Vgl. Hirst 1994: 36 f.

¹³³ Auch darin unterscheidet er sich von Cohen / Rogers 1992.

¹³⁴ Hirst 1994: 65.

Hirsts Modell zeichnet sich somit durch eine pragmatische Ausgestaltung aus und ist durchaus geeignet, bewährte Modi der Generierung demokratischer Legitimation zu ergänzen. Die folgende Grafik veranschaulicht Aufbau und zentrale Verfahrensweisen in einem demokratischen Legitimationsmodell, das deliberative und assoziative Elemente einbindet (s. Abbildung 2).

Abbildung 2: Modell demokratischer Legitimation unter Einbindung deliberativer und assoziativer Elemente



Quelle: Huget 2007: 199.

Das politische System basiert in diesem Modell¹³⁵ auf normativen Grundbedingungen wie Verfahrenskonsens, Rechtsicherheit und Erzeugung von Zusammenhalt, auf kontrollierenden Instanzen sowie auf institutionalisierten Verfahren. Der Staat im Sinne von Parlament, Regierung und Verwaltung ist nicht mehr alleiniger politischer Akteur, sondern wird durch „neue Formen von Staatlichkeit modifiziert und ergänzt“¹³⁶. Er ist zudem nicht mehr von gesellschaftlichen Akteuren getrennt (die vormals zwar z.B. über Lobbying Kontakte mit dem politischen System pflegten, aber keine Gestaltungsaufgaben wahrnahmen), sondern er ist in Teilbereichen zum Supervisor assoziativer Akteure geworden, die innerhalb eines institutionellen

¹³⁵ Vgl. Huget 2007.

¹³⁶ Huget 2007: 200.

Rahmens an der Gestaltung von *Policies* teilhaben, mit dem Ziel, die Kongruenz zwischen Entscheidungsbetroffenen und Entscheidungsbefugten zu erhöhen. Dabei kommt es zu einem Nebeneinander von territorialer (parlamentarischer) und funktionaler (assoziativer) Repräsentation. Die Prinzipien der Transparenz und Offenheit begleiten ebenso wie die Prinzipien der Gleichheit und Rationalität sowohl die Input- als auch die Output-Dimension, wobei sich letztere unter Beachtung des Prinzips der Reversibilität von Entscheidungen durch Effektivität auszeichnet, die zu empirischer Akzeptanz führt.

Im horizontalen Partnerschaftsprinzip der EU-Strukturfonds-Förderung lassen sich Ansätze zur Stärkung der Strukturen assoziativer Interessenvermittlung ausmachen. Die Aufgaben der Verwaltung werden zwar nicht vollständig auf assoziative Akteure übertragen, sondern mit ihnen geteilt. Bei einer entsprechenden Ausgestaltung hat das Partnerschaftsprinzip aber das Potential, die bestehende Governance-Praxis an assoziative und deliberative Elemente zu koppeln, und als Ergänzung zur parlamentarischen Repräsentation geregelte und transparente Verfahren funktionaler Repräsentation einzuführen und hoffähig zu machen. Im Folgenden wird die Frage behandelt, wie eine solche Ausgestaltung aussehen müsste.

2.2.3 Kriterienraster zur Bestimmung der demokratischen Qualität der Partnerschaft

Zunächst gilt es vorwegzunehmen, dass in dieser Arbeit ein normativer Legitimationsbegriff¹³⁷ verwendet wird, der *ex ante* beschreibt, was als legitimationsfördernd gelten soll und was nicht. Geht man nach dem streng empirischen Legitimationsbegriff dagegen davon aus, dass Legitimation erst *ex post* durch die Zustimmung der Herrschaftsadressaten entsteht, die unabhängig ist von der Einzelmeinung eines Autors, was hier nicht bestritten werden soll, ist diese Vorgehensweise kritikwürdig. Ihre Berechtigung liegt im Ansinnen dieser Arbeit, einen für die politische Praxis brauchbaren Katalog zu entwickeln, der, gestützt auf die Kategorien der Politikwissenschaft und um eine Trennung von Begrifflichkeiten bemüht, die nicht nur von der Europäischen Kommission gerne vermischt werden, Kriterien zur Bewertung partnerschaftlicher Interaktion zu

¹³⁷ Vgl. zu der Problematik der Verwendung eines normativen bzw. empirischen Legitimationsbegriffs Menzel 1980: 20ff.

formulieren. Ausgehend von den oben diskutierten theoretischen Ansätzen zur demokratischen Legitimation von Herrschaft soll im Folgenden ein Kriterienraster entwickelt werden, das eine Bestimmung der demokratischen Qualität von Partnerschaft erlaubt. Dazu gilt es zunächst die Prinzipien zu bestimmen, an denen sich ein solches Raster zu orientieren hat. Auch wenn das Partnerschaftsprinzip einem assoziativen Demokratieverständnis und somit einer inputorientierten Demokratietheorie entspricht, die Legitimation von der Zustimmung der partizipierenden Akteure ableitet (Prinzip der Interessenvermittlung), geht diese Arbeit davon aus, dass demokratische Legitimation erst dann gesichert ist, wenn gleichzeitig auch effiziente Lösungen gefunden werden¹³⁸; insofern folgt sie der komplexen Demokratietheorie, die Input und Output gleichberechtigt nebeneinander analysiert und so für ein „dosiertes Mehr an politischer Beteiligung und für intelligentere politisch-administrative Steuerung“¹³⁹ plädiert¹⁴⁰. Die Frage, ob die gefundenen *Lösungen* effizient sind, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht erörtert werden. Allgemein gilt, dass die Effekte der Strukturfonds-Förderung auf die makroökonomische Gesamtsituation der territorialen Einheiten nur schwer von anderen Einflussfaktoren (Konjunktur, Politikwechsel in anderen Politikfeldern) zu isolieren sind und somit die Qualität der getroffenen Entscheidungen schwer abzuschätzen ist¹⁴¹. Deshalb soll es hier vor allem darum gehen, ob die *Ausgestaltung des Verhandlungssystems* eine effektive Beteiligung der Partner an der Willensbildung erlaubt oder nicht (Prinzip der Effektivität). Es soll zudem eine weitere Dimension, die Throughput-Legitimation, hinzukommen, die sich durch Transparenz und Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen auszeichnet (s. Abbildung 3).

¹³⁸ Vgl. Auel 2003: 35; s. dazu ausführlich auch Heinelt 2008: 31 ff.

¹³⁹ Schmidt 2000: 296.

¹⁴⁰ Vgl. Schmidt 2000: 294 ff.

¹⁴¹ Es wird allerdings durchaus davon ausgegangen, dass Input- und Throughput-Legitimation die Responsivität politischer Entscheidungen, und damit auch letztlich auch den Output, erhöhen. So wird nicht nur von Gewerkschaftsseite immer wieder darauf abgestellt, dass der Output durch die Expertise und die Problemnähe der Akteure gesteigert wird. Gerade in dem Zusammenspiel zwischen Wirtschafts- und Sozialpartnern wird der Vorzug gesehen, dass Projekte nach betriebswirtschaftlichen Kriterien geplant und somit hocheffizient durchgeführt werden können und gleichzeitig unternehmenseigene Ressourcen eingebracht bzw. die sozialen Funktion von Unternehmen weiterentwickelt werden können, zum Beispiel im Rahmen der betrieblichen Ausbildung, vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 2001.

Abbildung 3: Verschiedene Formen demokratischer Legitimation

	Prinzip	Kriterium	Beispiele für Krisenphänomene	Prinzip nach Auel
<i>Input-Legitimation</i>	Partizipation	Zustimmung	Abnehmende Wahlbeteiligung	Prinzip der Interessenvermittlung
<i>Throughput-Legitimation</i>	Transparenz	Zurechenbarkeit	Undurchsichtige Institutionen	Prinzip der politischen Verantwortlichkeit
<i>Output-Legitimation</i>	Effektivität	Problemlösungs-fähigkeit	Implementations-probleme	Prinzip der Effektivität

Quelle: Synthese aus Scharpf 1970; Auel 2003: 35; Heinelt 2008: 34.

Im Wesentlichen wird so das Argument der deliberativen Demokratietheorie einbezogen, dass sich der Austausch rationaler Argumente und das durch die Zusammenarbeit entstehende Vertrauen positiv auf die Qualität der Entscheidungen auswirken¹⁴². Begünstigt wird der Austausch rationaler Argumente durch die Herstellung von Öffentlichkeit:

Wo sich durch Teilnehmungspraktiken öffentliche Rechtfertigungs- und Argumentationszwänge ergeben, können auch die Prozesse in repräsentativen und administrativen Entscheidungsarenen eine höhere Transparenz und Reflexivität erlangen. Das *Licht der Öffentlichkeit* und der *Schatten der Hierarchie* beleben dann zusammen die Demokratie¹⁴³.

Zentral ist für die Throughput-Legitimation neben diesem funktionalen Aspekt das Prinzip der politischen Verantwortlichkeit, welches sowohl für parlamentarisch getroffene Entscheidungen als auch für das Stimmverhalten von Mitgliederverbänden in Gremien der Verwaltung von Bedeutung ist. Damit ergeben sich für diese Arbeit drei zentrale Prinzipien: Das Prinzip der Interessenvermittlung, das Prinzip der politischen Verantwortlichkeit und das Prinzip der Effektivität. Im Folgenden wird ein Kriterienraster¹⁴⁴ entwickelt, das sich auf drei Achsen gründet, die diesen zentralen Prinzipien entsprechen, sie aber weiter ausdifferenziert (s. Abbildung 4). Sind die im Kriterienraster genannten Bedingungen erfüllt, so kann von einer demokratisch legitimierte Teilnehmungsform gesprochen werden. Die Achse (A) bezieht sich auf die repräsentative Beteiligung assoziativer Akteure und damit auf das Prinzip der Interessenvermittlung. Offenheit und Zugänglichkeit der Gremien ist ein erstes Kriterium für eine demokratisch legitimierte Teilnehmungsform. Dazu soll die Zugänglichkeit nach dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 GG) zählen, also die Auswahl von Partnern nach objektiven Kriterien wie Mitgliederstärke,

¹⁴² Vgl. Heinelt 2008: 24 f.

¹⁴³ Haus, Michael / Heinelt, Hubert, 2005: Neue Formen des Regierens auf der lokalen Ebene, in: Haus, Michel et al. (Hrsg.): Politische Führung, Partizipation und Stadtentwicklung, Baden-Baden, S. 29, zit.n. Heinelt 2008: 187.

¹⁴⁴ Dieses Raster orientiert sich teilweise an Menzel 1980; Friedrich-Ebert-Stiftung 2001; Coalition for Sustainable EU Funds 2006; Heinelt 2008: 25ff.

Abbildung 4: Kriterienraster zur Bestimmung der demokratischen Qualität von Partnerschaft

(A) Repräsentative Beteiligung assoziativer Akteure (Prinzip der Interessenvermittlung)

- **Offenheit und Zugänglichkeit der Gremien**
 - Zugänglichkeit nach dem Gleichbehandlungsgebot
 - Innerverbandlich demokratisch organisierte Mitgliederorganisationen
 - Zugänglichkeit für alle in der territorialen Gebietseinheit wichtigen Akteure oder demokratische Wahl der Vertreter aus der Mitte der Partner untereinander
- **Förderung der fachlichen Arbeit der beteiligten Partner über die Technische Hilfe**
 - Förderung des Kapazitätsaufbaus (z.B. Personalstellen) der Partner
 - Einrichtung einer Vernetzungsstelle für die Partner
 - Programm- und Projektförderung für gemeinsame Aktionen der Partner

(B) Transparenz, Öffentlichkeit und Repräsentanz des politischen Prozesses (Prinzip der politischen Verantwortlichkeit)

- **Regelsetzung durch parlamentarische Entscheidungen**
- **Transparenz und Öffentlichkeit der Vorgänge**
 - Transparente Gremienzusammensetzung und Entscheidungssysteme (Öffentlichkeit der Geschäftsordnung)
 - Öffentliche Zugänglichkeit der Sitzungsdokumente sowie der Stellungnahmen und Rückmeldungen der Fondsverwaltungen

(C) Effektivität des Verhandlungssystems (Prinzip der Effektivität)

- **Hohe Qualität der Deliberation in den Konsultationsprozessen¹⁴⁵**
 - Partner werden rechtzeitig zur Abgabe von Stellungnahmen aufgefordert
 - Auf schriftliche Stellungnahmen antwortet die Fondsverwaltung schriftlich und begründet
- **Hohe Qualität der Deliberation in den Gremien**
 - Rechtzeitiger Versand der (vollständigen) Sitzungsunterlagen
 - Angemessene Dauer der Sitzungen
- **Paritätische Stimmrechte**
 - Alle Partnergruppen erhalten den gleichen Status
 - Die Stimmrechte der Partner sind paritätisch zu denen der Verwaltung
 - Möglichkeit von Stimmkoalitionen zwischen den Gruppen (Partner / Verwaltung)
 - Kein Vetorecht der Verwaltung

Quelle: Eigene Darstellung

¹⁴⁵ Dies bezieht sich vor allem auf die Konsultationsprozesse im Vorfeld der Erstellung der Operationellen Programme (OP) und dem NSRP.

Sachnähe oder politische Bedeutung, unter Berücksichtigung des Minderheitenschutzes¹⁴⁶. Als Voraussetzung für jegliche Beteiligung assoziativer Akteure ist ihre Eigenschaft als innerverbandlich demokratisch organisierte Mitgliederorganisation zu nennen, denn die

Form der ‚Volksherrschaft‘ darf [zwar] ausnahmsweise und punktuell gewechselt werden (Partizipation statt Wahl-Legitimität), die Rückführbarkeit hoheitlicher Machtausübung auf die Staatsbürger überhaupt ist [aber] unverzichtbar¹⁴⁷

damit die Input-Legitimation gewahrt bleibt¹⁴⁸. Die Möglichkeiten für die Auswahl der Partner reichen von einer Benennung durch die Verwaltungsbehörde oder das Parlament bis hin zu einer Entsendung einer von der Verwaltungsbehörde oder dem Parlament festgesetzten Anzahl von Vertretern aus der Mitte der Partner in die entsprechenden Gremien. Praktikabel wäre dabei vor allem eine Entsendung nach Partnergruppen, also jeweils ein Vertreter für die Arbeitgeberseite, die Arbeitnehmerseite, die Umwelt- und die Gleichstellungsverbände usw. Zum Problem der Steuerungsfähigkeit ist zu sagen, dass zwar einerseits die Möglichkeiten zur Diskussion bei Gremiensitzungen mit zu großen Teilnehmerzahlen eingeschränkt werden, dass aber andererseits „durch die Einbindung relevanter Akteure in Politikprozesse überhaupt erst sicherzustellen ist, dass die politisch intendierten Effekte erreicht werden“¹⁴⁹. Angesichts des großen Ressourcenaufwands, der mit einem öffentlichen Mandat verbunden ist, ist ein zusätzliches Kriterium die Bereitstellung finanzieller Mittel für die Förderung der fachlichen Arbeit der Partner. Hier sind dreierlei Formen der Förderung notwendig. *Erstens* der Kapazitätsaufbau, d.h. die Übernahme der mit der Ausübung des Mandats verbundenen Personalkosten; denkbar wären auch die Reise- und Bürokosten. Dafür bietet sich das Instrument der Technischen Hilfe an, das den Fondsverwaltungen erlaubt, einen begrenzten Anteil der zur Verfügung stehenden Fördermittel für solche Maßnahmen zu verwenden, die der „Vorbereitung, Verwaltung, *Begleitung*, Bewertung, Information und

¹⁴⁶ Vgl. Menzel 1980: 93 f.

¹⁴⁷ Menzel 1980: 88; genauso argumentiert auch Thamm 1989: 104.

¹⁴⁸ Allgemein ist dem Gesagten hinzuzufügen, dass die Gefahr der Dominanz von Partikularinteressen im

vorliegen den Fall dadurch abgemildert ist, dass die Gremien zu mindestens der Hälfte mit Verwaltungsbeamten besetzt sind, die dem Gemeinwohl verpflichtet sind.

¹⁴⁹ Heinelt 2008: 29; zu einer grundlegenden Diskussion über Voraussetzungen von politischer Steuerungsfähigkeit, vgl. Heinelt / Malek 2002.

Kontrolle der operationellen Programme“¹⁵⁰ dienen¹⁵¹. *Zweitens* ist eine Vernetzungsstelle einzurichten, die die Arbeit der Partner untereinander koordiniert, und die abgesehen von Ausschreibungsvorgängen von der Verwaltung unabhängig sein sollte. Im Hinblick auf die Komplexität der Förderprogramme ist *drittens* die Programm- und Projektförderung im Sinne von gemeinsamen Fortbildungsmaßnahmen der Partner notwendig, um eine sachgerechte Aufgabenbearbeitung zu ermöglichen. Für die Ausführung solcher Qualifizierungsmaßnahmen könnte sich zum Beispiel eine Vernetzungsstelle anbieten.

Die Achse (B) bezieht sich auf Transparenz, Öffentlichkeit und Repräsentanz der Willensbildung, und damit auf das Prinzip der politischen Verantwortlichkeit. Erst eine Regelsetzung durch parlamentarische Entscheidungen kann sicherstellen, dass die Verwaltungen keine Vermeidungsstrategien wählen und den aus den europäischen Verordnungen resultierenden Anpassungsdruck dadurch umgehen, dass nur in unzureichendem Maße Rechte an Partner abgetreten werden. Hierzu zählen vor allem die in der Geschäftsordnung verbrieften Rechte und Pflichten der Mitglieder sowie Zusammensetzung und Aufgaben des Gremiums. Eine Einbindung der Parlamente in diesem Bereich ist neben diesen praktischen Überlegungen auch und insbesondere aus der demokratiethoretischen Überlegung unverzichtbar, dass gesellschaftliche Werte und Ziele auch innerhalb eines Nationalstaats differieren; diese Einsicht macht einen „*Konsens über Verfahren*: darüber, wie was von wem entschieden werden soll“¹⁵² so wichtig. Eine Übertragung der gewohnten Aufgabenteilung zwischen Länderparlamenten und Verwaltung auf die EU-Strukturfonds-Förderung und die damit *de facto* alleinige Zuständigkeit der Fondsverwaltungen für die Umsetzung der Strukturfondsverordnungen scheint unvollkommen, da die Strukturfondsverordnung angesichts der institutionellen Vielfalt der verschiedenen Mitgliedstaaten einen großen Spielraum bei der Ausgestaltung der Gremienzusammensetzung, Stimmrechtsverteilung, Transparenzregelungen etc. gelassen hat (s. Kapitel 3.2). Hier sollte der nationale bzw. der regionale Gesetzgeber ergänzend tätig werden, um die

¹⁵⁰ Art. 46, VO 1083/2006 (Hervorhebungen d. V.).

¹⁵¹ Für die Technische Hilfe dürfen verwendet werden: 4% des Gesamtbetrags im Rahmen der Ziele Konvergenz und RWB; 6% des Gesamtbetrags im Rahmen des Ziels Europäische territoriale Zusammenarbeit, vgl. Art. 46, VO 1083/2006.

¹⁵² Huget 2007: 123.

„Rückführbarkeit hoheitlicher Machtausübung auf die Staatsbürger“ (s.o.) zu sichern. Darüber hinaus ist die Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger nur dann gewahrt, wenn Gremienzusammensetzung und Entscheidungssysteme, aber auch Gremiensitzungen, öffentlich sind. Dies kann durch die öffentliche Zugänglichkeit der Geschäftsordnung, aber auch der Sitzungsprotokolle sowie den von den Partnern an die Fondsverwaltung adressierten Stellungnahmen und Positionspapieren gesichert werden. Erst wenn ersichtlich ist, welcher Vertreter welcher Organisation wie gestimmt hat, können Verbandsmitglieder über *voice* oder über *exit* Einfluss auf ihre Repräsentanten ausüben¹⁵³. Öffentlichkeit ist dabei nicht nur für das Prinzip der Verantwortlichkeit, sondern auch für die Rationalität der Diskurse von Bedeutung.

Die Achse (C) bezieht sich auf die Effektivität des Verhandlungssystems und damit auf das Prinzip der Effektivität. Dazu soll zunächst die Qualität der in den Konsultationsprozessen stattfindenden Deliberation zählen, also die rechtzeitige Aufforderung der Partner zur Abgabe einer Stellungnahme, und die schriftliche und begründete Antwort der Fondsverwaltung auf diese Stellungnahme. Zudem wäre eine Veröffentlichung dieser Antwort im Anhang des OP im Hinblick auf die Transparenz der Programmierung anzustreben. Für die Qualität der in den Gremien stattfindenden Deliberation sind zunächst der rechtzeitige Versand der Sitzungsunterlagen und eine angemessene Dauer der Sitzungen Voraussetzung. Damit die Partner effektiv an der Willensbildung beteiligt werden, also die Chance haben, eigene Interessen auch gegen den Widerstand der Hoheitsverwaltung durchzusetzen (im Folgenden: „echte Beteiligung“) und nicht nur als Beobachter in den Gremien fungieren (im Folgenden: „symbolische Beteiligung“), ist außerdem eine paritätische Ausgestaltung der Stimmrechte erforderlich. Voraussetzung für eine demokratische Partizipationsform ist prinzipiell die proportionale Gewichtung der Stimmen der Verbandsvertreter nach der Bedeutung der zu vertretenden Interessen (unter Berücksichtigung von Minderheiteninteressen)¹⁵⁴. Im vorliegenden Fall sind Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen aber unabhängig von den Mitgliederzahlen der entsprechenden Verbände, die nur einen Indikator für die Bedeutung der zu vertretenden Interessen darstellen, als den Umwelt- und

¹⁵³ Zu dem inhärenten Widerspruch dieses Kriteriums mit der bundesdeutschen Verwaltungskultur s. Kapitel 3.

¹⁵⁴ Das Problem, ob die Verbandsvertreter die Interessen der Basis wirksam vertreten oder eigene Ziele verfolgen, kann an dieser Stelle nicht näher betrachtet werden.

Gleichstellungsverbänden gleichwertig zu behandeln, da Umweltschutz und Gleichstellung als politische Querschnittsziele einen hohen Stellenwert einnehmen. Ferner gilt, was auch schon im Zusammenhang zur Offenheit und Zugänglichkeit der Gremien gesagt wurde, nämlich dass grundsätzlich nur solche Verbände stimmberechtigt zu beteiligen sind, die als innerverbandlich demokratisch organisierte Mitgliederorganisationen qualifiziert sind. Davon ausgenommen sind als Sonderfall die Vertreter kommunaler Gebietskörperschaften, die ebenfalls namentlich in der Verordnung genannt werden. Insgesamt gilt, dass die Vertreter der genannten Partnergruppen den gleichen Status erhalten sollen. Neben der absoluten Stimmanzahl, die paritätisch zwischen assoziativen Akteuren und Verwaltung verteilt ist, muss es Möglichkeiten für Stimmkoalitionen zwischen den beiden Gruppen geben, da die Interessen der assoziativen Akteure als Vertreter verschiedener gesellschaftlicher Gruppen als teilweise diametral entgegengesetzt charakterisiert werden können. Nur wenn beispielsweise eine Koalition der Arbeitnehmervertreter mit den Verwaltungsbeamten des Arbeitsministeriums möglich ist, um eine Entscheidung zugunsten der Arbeitgeberinteressen zu verhindern, haben die Partner die Chance, eigene Interessen in bestimmten Punkten durchzusetzen. Des Weiteren ist ein Kriterium für echte Beteiligung, dass die von assoziativen Akteuren

[...] mitgetragenen hoheitlichen Entscheidungen auch nicht auf dem Wege verwaltungsinterner Weisungen oder eines Veto-Rechts des staatlichen Ressortleiters wieder wirkungslos gemacht werden dürfen, will man [...] die Förderung autonom erteilter empirischer Legitimation nicht doch letztlich einem ‚Alleinvertretungsanspruch‘ der Wahl-Legitimität opfern¹⁵⁵.

Symbolische Beteiligung liegt im Gegensatz dazu vor, wenn assoziative Akteure nur Beratungsrechte haben, die Entscheidungen des Gremiums den Weisungen der staatlichen Verwaltung unterworfen sind oder der Aufgabenhorizont des Gremiums nur sehr eng ist; wenn die Stimmen nicht proportional gewichtet sind und wenn einzelne Organisationen zu Lasten anderer überorganisiert sind.

Während sich die in Achse (B) formulierten Prinzipien sowie die Ausgestaltung der Stimmrechte empirisch anhand einer Dokumentenanalyse überprüfen lassen, können die in Achse (A) und Achse (C) genannten Prinzipien ohne eine Befragung der beteiligten Akteure nicht hinreichend geklärt werden. Zu diesem

¹⁵⁵ Menzel 1980: 103 f.

Zweck wurden Experteninterviews geführt, die im folgenden Abschnitt ausgewertet werden. Im Zusammenspiel mit der vertieften Dokumentenanalyse werden so erste Erkenntnisse über die Ausgestaltung der *Polity*-Dimension des politischen Prozesses gewonnen, also die Ordnung des Prozesses und die bestehenden Verfahrensregeln. Unberücksichtigt bleibt sowohl die *Policy*-Dimension, also die Problemlösung, die hier eine Analyse der Operationellen Programme, der durchgeführten Projekte und der Evaluationsprozesse verlangen würde, als auch die *Politics*-Dimension, die eine tiefgehendere Analyse des Entscheidungsfindungsprozesses erfordern würde, also eine Untersuchung von Interessenkonflikten, Konsensbildungsprozessen usw. Insbesondere letzteres wäre einem tieferen Verständnis der Faktoren, die Partnerschaft gelingen bzw. scheitern lassen, förderlich, kann hier aber nicht geleistet werden, da das Interesse dieser Arbeit gerade in einer systematischen Gegenüberstellung der verschiedenen Bundesländer liegt, deren Vielzahl aber eine umfassende Analyse im Rahmen dieser Arbeit verbietet. Es liegen allerdings bereits einzelne Studien vor, die die Begleitstrukturen in einzelnen Bundesländern tiefgehender untersuchen; diese Ergebnisse fließen teilweise in die sich nun anschließende Analyse mit ein.

3 Partnerschaft entlang der vertikalen und horizontalen Dimension des Mehrebenensystems am Beispiel Deutschlands

Lange Zeit wurde vermutet, dass Deutschland als föderal organisierter Staat besonders geeignet sei, das (vertikale) Partnerschaftsprinzip umzusetzen, anders als etwa unitarische Systeme wie Frankreich; die europäische Vorgabe der Einbeziehung der subnationalen Ebene könne ohne große institutionelle Anpassungen auf die bestehenden föderalen Strukturen übertragen werden¹⁵⁶. Auch wurde gemutmaß, die bestehenden korporatistischen Strukturen in Deutschland seien besonders kompatibel mit dem (horizontalen) Partnerschaftsprinzip, zumindest was die Konsultationsprozesse in der Phase der Programmformulierung angehe; eine Praxis, die dem französischen System wiederum fremd sei, das stattdessen weite Ermessensspielräume der Verwaltungen bzw. weitreichende Ausnahmeregelungen bereithalte¹⁵⁷. Neuere Studien haben gezeigt, dass sich diese Vermutungen nur eingeschränkt empirisch bestätigen lassen. Insbesondere wirkt sich die eingespielte Arbeitsteilung zwischen den deutschen Landtagen und den Verwaltungen, die weitgehend unreflektiert auf europäische Politiken übertragen wird, nachteilig auf die demokratische Legitimation der EU-Strukturfonds-Förderung aus¹⁵⁸. So wird die Implementation der europäischen Strukturpolitik fast vollständig der Verwaltung übertragen¹⁵⁹. Frankreich zieht hier gerade aus der Schwäche der subnationalen Ebene einen Vorteil, da die Regionalräte (*Conseils Régionaux*) in der europäischen Strukturpolitik eine willkommene Gestaltungsaufgabe sehen und erfolgreich darauf gedrungen haben, in die Implementation eingebunden zu werden¹⁶⁰. Die Dominanz der Verwaltungen stößt sich in Deutschland teilweise aber auch an dem Prinzip der horizontalen Partnerschaft; sie treten ihre Kompetenzen nur sehr widerstrebend¹⁶¹ an WISO-Partner¹⁶² ab, v.a. auch deshalb, da keine nennenswerten Erfahrungswerte zur Beteiligung von Partnern in der Phase der Programmsteuerung bestehen. Die einst im Rahmen

¹⁵⁶ Vgl. Thielemann 2002: 165; Holzwart 2003: 224.

¹⁵⁷ Vgl. Kohler-Koch/ Conzelmann / Knodt 2004: 178.

¹⁵⁸ Zu diesem Ergebnis kommt Auel 2003: 285 f.

¹⁵⁹ Die Parlamente nehmen lediglich ihre Kompetenzen zur Bewilligung der Haushaltsmittel für die Kofinanzierung in Anspruch, vgl. Benz 2003: 338.

¹⁶⁰ Sie verfügen allerdings lediglich über *voice*, nicht über *Veto*-Rechte, vgl. Auel 2002: 201.

¹⁶¹ Vgl. Thielemann 2002: 180, der die Rolle der Länder als „*gate-keeper*“ gegenüber der subregionalen Ebene“ sieht.

¹⁶² Im Folgenden sind mit dem Begriff „WISO-Partner“ alle assoziativen Akteure gemeint, also auch die NGOs und andere Verbände, die partnerschaftlich beteiligt sind.

der nationalen Regionalpolitik betriebene punktuelle Zusammenarbeit mit WISO-Partnern war zumeist auf beratende Funktionen in der Phase der Programmvorbereitung beschränkt geblieben¹⁶³. Eine Ausnahme bilden regionalpolitische Initiativen in Bremen und in Nordrheinwestfalen¹⁶⁴; die Verwaltungen der übrigen Bundesländer jedoch haben hier Neuland betreten¹⁶⁵. Zudem hat Deutschland eine lange Tradition der Geheimhaltung von Verwaltungsinformationen, anders als etwa Schweden¹⁶⁶:

Heute gilt weitgehend ein Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit, nach dem der Zugang zu öffentlichen Informationen nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt wird. Jüngst zeichnet sich indessen eine Tendenz zu Informationsfreiheitsgesetzen ab, wie sie in einigen Ländern schon gelten und für den Bund entworfen sind. Prinzipiell soll freier Zugang zu öffentlichen Informationen bestehen und Einschränkungen müssen auf begründete öffentliche oder private Interessen zurückzuführen sein¹⁶⁷.

Das hat zur Folge, dass sich die Verwaltungen nur sehr ungern „in die Karten schauen lassen“¹⁶⁸; oft wird die Einbindung von Partnern daher eher als Belastung denn als Chance wahrgenommen. Lang (2004) kommt sogar zu dem Schluss, dass die Beteiligung der Partner in Deutschland rein „symbolisch“ und auf erheblichen Druck von Seiten der Kommission zustande gekommen sei, da das Prinzip der horizontalen Partnerschaft mit bestehenden Routinen nicht kompatibel sei, ohne dies jedoch befriedigend zu begründen¹⁶⁹. Einen Hinweis auf eine nicht sehr ausgeprägte Partnerschaftskultur im Politikfeld Strukturpolitik findet sich beispielsweise auch in der Tatsache, dass sich in der aktuellen 50-seitigen Informationsbroschüre des BMWi „EU-Strukturfonds in Deutschland“, lediglich *ein* sehr allgemeiner Satz zum Thema Partnerschaft findet: „Bei der Durchführung der Strukturfondsprogramme kommt dem Prinzip der Partnerschaft, insbesondere mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern, eine

¹⁶³ Vgl. Thamm 1989, der dies im Hinblick auf die Funktion von lokalen (Planungs-)Beiräten und auch dem Arbeitskreis regionale Wirtschaftspolitik feststellt. Das gilt auch für Modelle wie etwa das deutsche Planungsrecht, bei dem Entscheidungsbetroffene beteiligt werden, vgl. Holzward 2003: 224.

¹⁶⁴ In den sog. Regionalkonferenzen in NRW entschieden lokale und regionale Akteure im Konsens darüber, für welche Projekte Förderanträge gestellt werden sollten.

¹⁶⁵ Vgl. Wolfswinkler 2006: 213.

¹⁶⁶ Vgl. König 2003: 70.

¹⁶⁷ König 2003: 70.

¹⁶⁸ Das erschwert auch die empirische Forschung; selbst Dokumente wie die Geschäftsordnungen der Begleitausschüsse, die ja nur einen organisatorischen Rahmen setzen und keinerlei möglicherweise vertrauliche Entscheidungen bezüglich konkreter Förderprojekte offenbaren, wurden der Verfasserin z.T. nur widerstrebend zugesendet oder sogar gänzlich verweigert (GO EFRE Rheinland-Pfalz).

¹⁶⁹ Lang 2004: 114 f.

wichtige Rolle zu“¹⁷⁰. Das BMWi verzichtet darauf, auf die demokratischen Legitimationspotentiale des Partnerschaftsprinzips einzugehen. Trotzdem wird die Beteiligungspraxis in Deutschland von der Kommission im europäischen Vergleich als gut eingestuft¹⁷¹. Diese Diskrepanz in der Perzeptionswirklichkeit gilt es im Folgenden genauer zu beleuchten, auch im Hinblick auf etwaige Unterschiede zwischen der Bundes- und der Länderebene.

¹⁷⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2008: 7.

¹⁷¹ Vgl. Europäische Kommission 2005: 8.

3.1 Funktionslogik(en) der Mehrebenenverflechtung im Rahmen der vertikalen Partnerschaft

Seit der Einführung des vertikalen Partnerschaftsprinzips 1988 sind die Kompetenzen im Politikfeld Strukturpolitik arbeitsteilig zwischen der europäischen, der nationalen und der subnationalen Ebene aufgeteilt (vgl. Kapitel 2.1), wobei sich insbesondere die Phase der Rahmensetzung und die Phase der Programmierung und Implementation hinsichtlich ihrer Verflechtungsstrukturen und damit auch hinsichtlich ihrer Funktionslogik(en) unterscheiden.

Über die institutionellen und finanziellen *Rahmenbedingungen* der Förderung wird multilateral und auf europäischer Ebene entschieden. Zunächst entscheiden Rat, Parlament und Kommission im Rahmen einer institutionellen Vereinbarung, der sog. „Finanziellen Vorausschau“, über die Finanzausstattung¹⁷². Diese hat die gleiche Laufzeit wie die Europäischen Strukturfonds und wird daher zeitgleich und im Paket mit der Reform der allgemeinen Strukturfondsverordnung sowie mit den Verordnungen für die einzelnen Fonds verhandelt. Auf Grund dieses Umstands konnte sich das Europäische Parlament auch in den Verhandlungen über die allgemeine Verordnung Einfluss sichern, obwohl es formell nur im Rahmen der Einzelverordnungen im Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV beteiligt ist¹⁷³. Zweiter Nebeneffekt ist der Entscheidungsdruck, der dadurch entsteht, dass die EU im Falle einer verfehlten intergouvernementalen Einigung über den Finanzplan in eine schwere Krise geraten würde. Drohende Blockaden wurden oft auch dadurch verhindert, dass der Umfang der Fördermittel erhöht wurde. Auch wenn an den Verhandlungen des Europäischen Rats¹⁷⁴ über diese Verordnungen in der deutschen Delegation stets Vertreter der strukturfondsverwaltenden Ministerien und auch Beobachter der Länder¹⁷⁵

¹⁷² Für diese freiwillige Vereinbarung gibt es bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Reformvertrags keine gesetzliche Grundlage.

¹⁷³ Die allgemeine Verordnung unterliegt dem Zustimmungsverfahren nach Art. 192 EGV.

¹⁷⁴ Es gibt keinen für die Strukturfonds zuständigen Ministerrat, doch der Allgemeine Rat verabschiedet die Verordnungen (Einstimmigkeitsregel), nachdem im Europäischen Rat der politische Konsens dafür gefunden wurde, vgl. Heinelt et al. 2005: 124.

¹⁷⁵ Dies bewirkte eine Verfassungsänderung zu Gunsten der Bundesländer, die sich mit ihrer Forderung nach der Abschaffung des Artikels 24,1 GG, den sie als „Grabsteins des Föderalismus“ bezeichneten, durchsetzen konnten. In dem neuen Art. 23 GG n.F. wurde die Übertragung deutscher Hoheitsrechte an die EU generell an die Zustimmung des Bundesrates gebunden, der dies aber nicht zur Blockade sondern zur Verbesserung seiner innerstaatlichen Verhandlungsposition nutzt, vgl. Lang

beteiligt sind¹⁷⁶ und auch wenn der Ausschuss der Regionen und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens von der Kommission konsultiert werden, sind die Einflussmöglichkeiten der (deutschen) Länder und der WISO-Partner auf die Formulierung der Strukturfondsverordnungen begrenzt¹⁷⁷. Die Verflechtungsstrukturen sind in dieser Phase von einer Dominanz der Kommission (als *Agenda-Setter*), des Europäischen Parlaments und der nationalen Regierungsvertreter geprägt, wobei letztere lediglich über Informations- und Kommunikationsbeziehungen (lose) an ihre Parlamente gekoppelt sind¹⁷⁸. Zur besonderen Funktionslogik zählt die regelmäßige Erhöhung der Fördermittel¹⁷⁹, die Kopplung der Reform der Strukturfonds an die finanzielle Vorausschau und die informellen Verhandlungen zwischen Kommission und Europäischem Parlament im Vorfeld¹⁸⁰. Alle drei Elemente tragen dazu bei, dass die Strukturpolitik ihre Reformfähigkeit bislang bewahren konnte.

In der Phase der *Programmierung und Implementation* sind die Verflechtungsstrukturen anders angelegt. Zunächst verabschiedet der Rat die „Strategische Leitlinien“, in dem die gemeinschaftlichen Prioritäten festgelegt werden. Anschließend wird in Deutschland der Nationale Strategische Rahmenplan (NSRP) unter Federführung des Bundeswirtschaftsministeriums von Bund und Ländern gemeinsam erarbeitet, während die Fondsverwaltungen des Bundes bzw. der Länder gesondert mit der Kommission über die Operationellen Programme (OP) des Bundes bzw. der Länder verhandeln. Dabei ist seit der Einführung des Monofondsprinzips (vgl. Kapitel 2.1.2) unter der Beteiligung anderer Ressorts meist das Wirtschaftsministerium federführend für den EFRE, und das Arbeitsministerium federführend für den ESF zuständig. Nachdem die Programmplanung unter Beteiligung aller Ebenen

2004: 82.

¹⁷⁶ Dabei haben die Beobachter der Länder allerdings keine großen Einflussmöglichkeiten innerhalb der eigenen Delegation, vgl. Heinelt et al. 2005: 128.

¹⁷⁷ Vgl. Thielemann 2002: 171. Das kann auch die (schwache) Stellung des Ausschusses der Regionen nicht verhindern. Nichtsdestotrotz stehen den Landesvertretungsbüros und den WISO-Partnern selbstverständlich informelle Wege wie das Lobbying offen. Da die europäische Ebene in dieser Arbeit nicht im Vordergrund steht, wird dem aber nicht weiter nachgegangen.

¹⁷⁸ D.h. sie verhandeln mit freiem Mandat, vgl. Hooghe / Marks 2001: 93 f.

¹⁷⁹ In der Förderperiode 2007-2013 kam es erstmals nicht zu einer Mittelerhöhung.

¹⁸⁰ Vgl. hierzu und auch zur besonderen Rolle des (nicht sehr einflussreichen) Parteienwettbewerbs, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, Benz 2003.

abgeschlossen ist, werden Auswahl, Durchführung, Begleitung (*monitoring*) und Evaluation der konkreten Maßnahmen von den Fondsverwaltungen des Bundes bzw. der Länder relativ¹⁸¹ eigenständig durchgeführt. Diese Phase ist für eine Beteiligung der regionalen Akteure besonders geeignet, da die bilateralen Verhandlungen zwischen Bundesländern und der Kommission keine distributiven Fragen enthalten und da beide ein Interesse an einer zügigen Genehmigung der Programme haben; außerdem

[...] verfügen Regionen hier über eigene Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten [...], gleichzeitig können sich regionale Kooperationsprozesse und parlamentarische Beteiligung entfalten, ohne dass mit einem gravierenden Effektivitätsverlust der Verhandlungen zu rechnen ist¹⁸².

Wie bereits angesprochen, sind die Parlamente kaum an diesen Prozessen beteiligt, ausgenommen die Kofinanzierung, die jedoch selten strittig ist, da „selbst Oppositionsfraktionen nicht verlangen, dass eine Regierung auf die EU-Zuschüsse verzichtet“¹⁸³. Die Landtage, und auch der Bundestag, debattieren zwar im Vorfeld der Reformen der Strukturfondsverordnungen und geben ihren Regierungen Empfehlungen an die Hand; nach Abschluss der Verhandlungen auf europäischer Ebene wird die Programmplanung aber der Verwaltung überlassen¹⁸⁴, die dem Parlament die OP *nach* Genehmigung durch die Kommission lediglich vorlegen¹⁸⁵. Diese Vorgehensweise entspricht dem Selbstverständnis der Parlamentarier, die sich insbesondere für „*high politics*“ zuständig sehen¹⁸⁶. Angesichts der Tatsache, dass die Parlamente ihren Einfluss auf europäischer Ebene nur sehr mittelbar geltend machen können, ist diese Vorgehensweise jedoch problematisch. Auch der Hinweis auf die Beteiligung des Europaparlaments kann das offensichtliche Defizit an parlamentarisch vermittelter Legitimation nicht mildern, sind doch die Rahmenverordnungen relativ allgemein gehalten und müssen erst auf die besonderen Bedürfnisse der (innerhalb der EU stark divergierenden) Regionen zugeschnitten werden. Festzustellen bleibt, dass die Verwaltungen in dieser Phase „fast völlig [von den Parlamenten] abgekoppelt“¹⁸⁷ und somit die entscheidenden Akteure¹⁸⁸ sind, die in den bestehenden

¹⁸¹ Lediglich die *ex-post* Evaluation wird von der Kommission überwacht.

¹⁸² Auel 2003: 280.

¹⁸³ Benz 2003: 338.

¹⁸⁴ Vgl. Auel 2002: 205.

¹⁸⁵ Vgl. Bundesregierung 2007 für die Bundesebene; für die Länderebene vgl. Auel 2003.

¹⁸⁶ Auel 2002: 205.

¹⁸⁷ Auel 2002: 203.

¹⁸⁸ Vgl. Hooghe / Marks 2001: 94 f.

Verflechtungsstrukturen über einen äußerst breiten Handlungsspielraum verfügen, u.a. auch in der Frage, wie die nicht-staatlichen Akteure in die Programmplanung eingebunden werden. Zur besonderen Funktionslogik zählt hier die geringe Rolle des Parteienwettbewerbs sowie die Tatsache, dass die OP breit gefächerte Verhandlungspakete darstellen, die Zugeständnisse an verschiedene Akteure erlauben.

Heinelt et al. (2005) haben überzeugend dargelegt, dass dieses System loser Kopplung, also die „Sequenzialisierung von Entscheidungen auf den verschiedenen involvierten Ebenen sowie die funktionale Differenzierung zwischen den Entscheidungs- und Implementationsarenen“¹⁸⁹, entscheidend ist für den Erhalt der Steuerungsfähigkeit in der EU und die Vermeidung von Entscheidungsblockaden¹⁹⁰ in einem Politikfeld, in dem Entscheidungen mit sensiblen redistributiven Wirkungen getroffen werden. Kritisiert wird an diesem System von Seiten der beteiligten Akteure dementsprechend auch weniger die Art der Verflechtungsstrukturen als der hohe Verwaltungsaufwand, der mit der Programmierung, der Begleitung (*monitoring*) und der Evaluation verbunden ist, und der in der letzten Reform der Strukturfonds durch die Einführung der beiden Instrumente NSRP und Strategische Leitlinien des Rates nochmals erhöht wurde. Ein wenig anders fällt das Urteil aus, wenn man nach Elementen der demokratischen Legitimation sucht. Insbesondere in der Phase der Programmierung und der Implementation wäre in Deutschland eine stärkere Beteiligung der Parlamente wünschenswert. Es wurde bereits gezeigt¹⁹¹, dass die Leistungsfähigkeit dadurch nicht ernsthaft beeinträchtigt würde. Inwieweit die horizontale Partnerschaft die demokratischen Legitimitätsdefizite aufwiegen, die durch die starke Dominanz der Verwaltung entstehen, wird nun im Anschluss untersucht.

¹⁸⁹ Heinelt et al. 2005: 294. Auch Lang 2004 bestätigt den Befund der losen Kopplung: „Analysen zeigen [...] eindeutig, dass in fast allen Mitgliedstaaten keine effektive Koordination oder Interessenvermittlung zwischen den mit der Implementation und den mit den Verhandlungen befassten Organisationseinheiten der nationalen Regierungen bestand [...]. Veränderungen der Strukturfondsverordnungen sind somit externe Anforderungen an die für die Implementation verantwortlichen mitgliedstaatlichen Akteure“ (Lang 2004: 36).

¹⁹⁰ Vgl. Heinelt et al. 2005.

¹⁹¹ Vgl. Heinelt et al. 2005.

3.2 Die Beteiligung assoziativer Akteure im Rahmen der horizontalen Partnerschaft

Während die vertikale Partnerschaft als „territoriale Dezentralisierung des *Policy-Making*“ bezeichnet werden kann, handelt es sich bei der horizontalen Partnerschaft um die „funktionale Dezentralisierung des *Policy-Making*“¹⁹². Letztere erstreckt sich auf die Ausarbeitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung der operationellen Programme¹⁹³. Die Kompetenzen der WISO-Partner unterscheiden sich jedoch erheblich zwischen den genannten Bereichen, wobei generell gilt, dass es nicht zur „[...] Delegation integraler Aufgabenfelder [sondern zur] Herausbildung multipler Politiknetzwerke“¹⁹⁴ kommt. Im Bereich der Programmerarbeitung, also bei der Erstellung des NSRP und der OP¹⁹⁵, sind die Partner über Konsultationsprozesse in die *Partnerschaftliche Programmierung* eingebunden¹⁹⁶. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass assoziative Akteure zwar (beschränkten) Zugang zu Informationen haben und eigene Vorschläge machen können, sie aber keinen Einfluss darauf haben, dass diese Vorschläge bei der Entscheidungsfindung mitberücksichtigt werden¹⁹⁷. An der Durchführung sind WISO-Partner teilweise als Träger von Maßnahmen beteiligt, was aber nicht Gegenstand dieser Arbeit ist. Im Bereich der Begleitung und Bewertung sind die WISO-Partner über die *Institutionalisierte Zusammenarbeit in den Begleitausschüssen* eingebunden¹⁹⁸, die durch die Teilung von Entscheidungsverantwortung charakterisiert ist. Dabei können, unabhängig von der Ausgestaltung der Stimmrechte, „geäußerte Bedenken, Ideen und Vorschläge nicht einfach übergangen werden [...], weil allen Beteiligten [...] in der Handlungsarena Verhandlungsmacht eingeräumt worden ist“¹⁹⁹.

Die allgemeine Strukturfondsverordnung überlässt den Mitgliedsstaaten einen großen Spielraum bei der Ausgestaltung der horizontalen Partnerschaft. Dort heißt es:

¹⁹² Tömmel 2002: 44, Hervorhebung d.V.

¹⁹³ Art. 11(2) VO 1083/2006.

¹⁹⁴ Tömmel 2002: 45.

¹⁹⁵ In der vorliegenden Arbeit werden nur die OPs und die Begleitstrukturen zum ESF und EFRE berücksichtigt, nicht aber zum ELER (Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums).

¹⁹⁶ Vgl. Art. 32(2) VO 1083/2006.

¹⁹⁷ Vgl. Heinelt 2008: 64.

¹⁹⁸ Vgl. Art. 63 VO 1083/2006.

¹⁹⁹ Heinelt 2008: 64.

Jeder Mitgliedstaat bestimmt *im Rahmen seiner nationalen Regelungen und Gepflogenheiten* die repräsentativsten Partner [...] auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie in Wirtschaft und Gesellschaft, im Umweltbereich oder in anderen Bereichen und berücksichtigt dabei die notwendige Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen sowie, durch Einbeziehung des Schutzes und der Verbesserung der Umwelt, der nachhaltigen Entwicklung²⁰⁰.

Inzwischen herrscht in Deutschland allerdings weitgehend Einigkeit darüber, *welche* assoziativen Akteure beteiligt werden, wenn auch die *Art und Weise* der Einbindung stark variiert. Beteiligt sind auf Landesebene immer der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), die Industrie- und Handelskammer (IHK), die Grüne Liga – Netzwerk Ökologischer Bewegungen (LIGA), ein Umweltverband (meist der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) oder der Naturschutzbund Deutschland (NABU), ein Gleichstellungsverband (meist der Landesfrauenrat) und ein kommunaler Spitzenverband; oft sind zusätzlich die Handwerkskammer und die Vereinigung der Unternehmensverbände sowie zahlreiche weitere Verbände vertreten.

3.2.1 Formen der partnerschaftlichen Interaktion

Im Folgenden werden die verschiedenen Formen der partnerschaftlichen Interaktion analysiert, insofern sie für die Bestimmung der demokratischen Qualität der Partnerschaft relevant sind. Unberücksichtigt bleiben dabei lokale Bündnisse zwischen Verwaltung und WISO-Partnern, wie sie in der Vergangenheit beispielsweise in den Territorialen Beschäftigungspakten²⁰¹ oder in den Gemeinschaftsinitiativen LEADER+²⁰², EQUAL und URBAN vorzufinden waren²⁰³.

3.2.1.1 Konsultation der Partner

Die Fondsverwaltungen von Bund und Ländern kommen ihrer Verpflichtung zur Konsultation der WISO-Partner in der Phase der Programmierung²⁰⁴ in unterschiedlicher Intensität nach. Zunächst ist zwischen dem Konsultationsprozess im Vorfeld der Erstellung des Nationalen Strategischen Rahmenplans und den Konsultationsprozessen im Vorfeld der Erstellung der Operationellen Programme auf Bundes- und auf Länderebene zu unterscheiden. Der NSRP ist darauf ausgerichtet, eine Kohärenz zwischen den

²⁰⁰ Art. 11(1) VO 1083/2006; Hervorhebung d.V.

²⁰¹ Für eine Analyse der Territorialen Beschäftigungspakte vgl. Huet 2007: 284 ff.

²⁰² Für eine Analyse der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ vgl. Wild 2005.

²⁰³ Die Gemeinschaftsinitiativen wurden mit der Reform 2006 nicht mehr verlängert.

²⁰⁴ Gemäß Art. 32(2) VO 1083/2006.

nationalen strukturpolitischen Maßnahmen und den europäischen Rahmenrichtlinien herzustellen und dient als Bezugsrahmen für die Ausarbeitung der OP. Das federführende BMWi erstellte ihn 2005 und 2006 in Abstimmung mit dem Bund-Länderkreis²⁰⁵ und mit den auf Bundesebene vertretenen WISO-Partnern im weiteren Sinne²⁰⁶. Den Gesprächen im Bund-Länderkreis gingen Abstimmungen in den Landeskabinetten voraus, die teilweise auch an Gespräche mit den regionalen WISO-Partnern anknüpften. Bei den Konsultationen auf Bundesebene war die Unternehmerseite mit vier Dachverbänden an der Konsultation beteiligt, während der DGB die Arbeitnehmerseite allein vertrat und eine Stellungnahme im Namen seiner Mitgliedsgewerkschaften abgab. Auch die Umweltstiftung WWF erarbeitete ihre Stellungnahme in Abstimmung mit den großen deutschen Umweltverbänden wie z.B. BUND und NABU²⁰⁷. Für den Meinungsaustausch zwischen BMWi und WISO-Partnern waren zwar laut NSRP ca. 7 Monate eingeräumt worden, so dass die WISO-Partner genügend Zeit zur Formulierung ihrer Positionen und das BMWi ausreichend Zeit zur Prüfung und Einarbeitung der Vorschläge gehabt hätten. Allerdings mussten die Entwürfe zum NSRP auch ressortübergreifend abgestimmt werden, was dazu führte, dass einige Partner zu kurze Fristen zur Abgabe von Stellungnahmen bemängelten²⁰⁸. Zudem wurde von einigen Partnern beklagt, dass erst auf erheblichen Druck der Kommission eine schriftliche Rückmeldung der Fondsverwaltung auf ihre Vorschläge zustande kam²⁰⁹, bzw. dass es überhaupt keine Rückmeldung gab²¹⁰. Während die WISO-Partner ihre Stellungnahmen meist veröffentlicht haben, sind die Rückmeldungen der Fondsverwaltungen nicht öffentlich²¹¹.

²⁰⁵ Ergänzend zum Bund-Länderkreis fanden gesonderte Treffen der Bundesländer für die Ziele Konvergenz und RWB statt, vgl. Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein 2007: 9.

²⁰⁶ Dazu gehören Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften wie der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie der Deutsche Landkreistag, die WISO-Partner im engeren Sinne wie DGB, BDA, BDI, DIHK, der Zentralverband des Deutschen Handwerks, der Deutsche Bauernverband, der Deutsche Frauenrat, der Bundesverband der freien Wohlfahrtspflege sowie der WWF Deutschland, vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2007: 9.

²⁰⁷ Vgl. Interview vom 01.08.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²⁰⁸ Vgl. Interview vom 01.08.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²⁰⁹ Vgl. Interview vom 11.09.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²¹⁰ Vgl. Interview vom 01.08.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²¹¹ Im Text des NSRP heißt es dazu lediglich: „Zahlreiche von den Partnern vorgebrachte Anregungen und Stellungnahmen wurden bei der Überarbeitung des NSRP berücksichtigt“, daraufhin folgen 2 Beispiele, welche Vorschläge der Umweltpartner Eingang in das NSRP fanden; alle anderen Stellungnahmen bleiben unkommentiert, vgl. Bundesministerium für

Parallel zum NSRP wurden die OP des Bundes zum ESF und zum EFRE Verkehr, ebenfalls in Abstimmung mit den entsprechenden Ressorts auf Länderebene und den WISO-Partnern auf Bundesebene, erstellt. Beim OP Bundes-EFRE dauerte die Konsultationsphase, d.h. die Phase von der Vorstellung des ersten Entwurfs der Fondsverwaltung gegenüber den WISO-Partnern mit Aufruf zur schriftlichen Stellungnahme, über die Einarbeitung dieser Stellungnahmen in den Entwurfstext, bis hin zur Übermittlung des OP zur Genehmigung an die Kommission nur 4 Monate, was kaum ausreichend gewesen sein dürfte um die Stellungnahmen auszuarbeiten und in den Text des OP zu integrieren, wobei hier positiv hervorzuheben ist, dass ein Workshop zur Diskussion des ersten Programmentwurfs vom federführenden Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung veranstaltet wurde, zu dem neben den Vertretern der Bundesländer auch die WISO-Partner geladen waren²¹². Die Konsultationsphase für das OP Bundes-ESF betrug demgegenüber den angemessenen Zeitraum von einem Jahr; währenddessen kam es zu mehreren Gesprächsrunden mit den WISO-Partnern²¹³. Auch die „interessierte Öffentlichkeit“ war zur Stellungnahme eingeladen, allerdings nur während eines Zeitraums von 2 Wochen²¹⁴.

Die Erstellung der OP der Bundesländer gestaltete sich insofern einfacher, als dass sie nur auf einer Ebene stattfanden. Allerdings wurden auf Landesebene mancherorts die kommunalen Gebietskörperschaften²¹⁵, oder vereinzelt auch Vertreter der Bundesregierung zu den Besprechungen geladen. In einigen wenigen Fällen wurden Abgeordnete zu den partnerschaftlichen Veranstaltungen geladen (OP ESF Brandenburg)²¹⁶ oder das OP im Planungsprozess den Fraktionsvertretern (OP EFRE Bayern und OP ESF Sachsen-Anhalt)²¹⁷, oder dem Europaausschuss des Landtages vorgestellt (OP EFRE Hessen und OP EFRE Sachsen)²¹⁸. Somit sind an den

Wirtschaft und Technologie 2007: 9.

²¹² Vgl. Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2007a: 172.

²¹³ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007: 257.

²¹⁴ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007:258.

²¹⁵ So z.B. in Brandenburg, wo über 90 Partner konsultiert wurden, während nur 13 nicht-staatliche Partner Mitglied im Begleitausschuss sind, vgl. Ministerium für Wirtschaft Brandenburg 2007: 195.

²¹⁶ Vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie Brandenburg 2007: 138.

²¹⁷ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie 2007a: 80.

²¹⁸ Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2007: 81 sowie Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2007: 19.

Konsultationsprozessen regelmäßig weitaus mehr Partner beteiligt als an den Begleitausschüssen. Nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch zwischen den einzelnen Fondsverwaltungen in den verschiedenen Ländern variierten die Konsultationsprozesse zur Vorbereitung der aktuellen Förderperiode stark. Während in einigen Bundesländern Informationsveranstaltungen („Info-Events“) ausgerichtet wurden, zu denen mehrere hundert Gäste geladen wurden, und im Rahmen dessen das OP zwar vorgestellt, nicht aber tiefgehend diskutiert werden konnte, wie z.B. beim OP EFRE Bremen²¹⁹ und beim OP EFRE Baden-Württemberg²²⁰, veranstalteten andere Bundesländer ergänzend Workshops oder Gespräche in kleinerem Rahmen, wie zum Beispiel beim OP ESF Baden-Württemberg²²¹, wo ein zweistufiger Konsultationsprozess organisiert wurde. Nicht immer ist es die Fondsverwaltung selbst, die diese Gespräche durchführt; beim OP EFRE Berlin wurde der Fachdialog mit den WISO-Partnern beispielsweise von der beim DGB angesiedelten Kontakt- und Beratungsstelle (KBS) durchgeführt²²². Hervorzuheben ist der Konsultationsprozess zum OP ESF Brandenburg. Dort wurde nicht nur eine Veranstaltungsreihe mit 6 Veranstaltungen zu verschiedenen Aspekten der Programmierung durchgeführt, sondern auch im Internet ein moderiertes Forum zum partnerschaftlichen Abstimmungsprozess eingerichtet²²³. Dies wurde von einigen Partnern als gute Einbindung bewertet²²⁴. Ein Best-Practice-Beispiel ist Niedersachsen für seine beiden OP ESF und EFRE: Mit der Programmierung wurde eine extra dafür eingerichtete Arbeitsgruppe beauftragt, die von der Fondsverwaltung geleitet wurde und in der neben den Begleitausschussmitgliedern, also auch den WISO-Partnern, zusätzlich noch die kommunalen Spitzenverbände vertreten waren²²⁵. Zu bemängeln ist in diesem Zusammenhang die teilweise sehr unkonkrete Berichterstattung über die Konsultationsprozesse in den OP selbst, wie zum OP ESF Bayern, wo

²¹⁹ Vgl. Senator für Wirtschaft und Häfen Freie Hansestadt Bremen 2007: 98.

²²⁰ Vgl. Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg 2007: 112 f.

²²¹ Vgl. Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg 2007: 65 f.

²²² Vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin 2007: 156.

²²³ Vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie Brandenburg 2007: 137 f.

²²⁴ Vgl. Interview vom 24.07.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²²⁵ Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr 2007a: 52 f. Ähnlich ist auch das Modell zum OP ESF Rheinland-Pfalz, wo eine ähnlich besetzte Planungsrunde eingerichtet wurde, vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz 2007: 88.

lediglich nachzulesen ist, dass es Gespräche mit den WISO-Partnern gab, ohne Nennung des Zeitraums oder der Teilnehmer²²⁶.

Das gilt auch für konkrete *Rückmeldungen* auf die abgegebenen Stellungnahmen; diese werden im OP entweder gar nicht erwähnt oder sie werden ohne Nennung der Vorschlagenden aufgezählt, um dann pauschal mit einem Satz zu schließen wie: „Die abgegebenen Vorschläge erledigten sich entweder im Laufe der Diskussion oder wurden in den Text des OP eingearbeitet“. Das OP EFRE Baden-Württemberg, das OP EFRE Brandenburg und das OP EFRE Hamburg sind in diesem Zusammenhang als positive Beispiele für relativ konkrete Rückmeldungen zu nennen, ebenso das OP ESF Berlin, das ganz konkret aufführt, welche Vorschläge im Einzelnen von den verschiedenen Partnern, geordnet nach Aktionsfeldern, gemacht wurden²²⁷. Einschränkend ist jedoch hinzuzufügen, dass zwar die abgegebenen Stellungnahmen transparent und übersichtlich aufgeführt sind, dass die Fondsverwaltung diese jedoch unkommentiert lässt. Im OP EFRE Rheinland-Pfalz wiederum findet sich zwar ein Hinweis darauf, dass es eine schriftliche Rückmeldung der Fondsverwaltungen auf alle Stellungnahmen gab²²⁸, was prinzipiell positiv zu bewerten ist; der Inhalt der Stellungnahmen bzw. der Rückmeldungen bleibt allerdings intransparent. Als Best-Practice-Beispiel soll daher Sachsen-Anhalt gelten, das eine detaillierte Übersicht mit den Stellungnahmen und den Anmerkungen der Landesregierung veröffentlicht hat²²⁹. In vielen Fällen können jedoch anhand der OP keine Angaben darüber gemacht werden, ob es zu direkten Rückmeldungen von den Fondsverwaltungen an die WISO-Partner kam, und inwiefern die Konsultationsprozesse Einfluss auf die Programmentwürfe genommen haben. Die geführten Interviews ergeben hier ein gemischtes Bild; die Bedeutung der Programmierung im Rahmen des NSRP und der OP wird von den Partnern unterschiedlich beurteilt. Während die Dachverbände den Planungspapieren tendenziell eine größere Bedeutung beimessen, da sie in diesen den konzeptionellen Rahmen für die gesamte siebenjährige Förderung und damit

²²⁶ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen 2007a: 60.

²²⁷ Vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin 2007a: 87ff.

²²⁸ Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz 2007: 139 f.

²²⁹ Vgl. Staatskanzlei Sachsen-Anhalt 2006.

die Voraussetzung für die Ausführung konkreter Projektideen sehen²³⁰, sehen manche Partner auf Landesebene den Zusammenhang zwischen der strategischen Planung und der konkreten Projektumsetzung nur teilweise gegeben. Das gilt insbesondere für die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter, da oft die gleichen Projekte von Förderperiode zu Förderperiode fortgeführt werden, insbesondere die „Klassiker“ im Bereich Aus- und Weiterbildung²³¹. Vertreter des Umweltbereichs kommen zu einem etwas anderen Urteil, da das Thema Umwelt als Querschnittsaufgabe erst seit kurzem in die Strukturfonds integriert wurde und die Projekte in diesem Bereich teilweise erst neu entwickelt werden müssen. Grundsätzlich befürworten die Partner die Idee der Einbindung, sehen aber Koordinationsprobleme in der Abstimmung mit den Verwaltungen, die oft wenig systematisch verläuft, auch weil der Zeitdruck bisweilen groß ist. Das ist nicht immer der Verwaltung anzulasten, sondern mitunter schalten sich auch die Partner zu spät in den Konsultationsprozess ein²³², da sich gerade die kleineren NGOs oft nicht hauptamtlich mit dem Thema Strukturfonds beschäftigen. Festzustellen bleibt, dass alle interviewten Partner hier Raum für Verbesserungen sahen, und sich insbesondere schriftliche Rückmeldungen auf ihre Stellungnahmen wünschten. Diese Forderung ist mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden, wird in Sachsen-Anhalt aber bereits praktiziert (s.o.).

Bemerkenswert ist schließlich noch, dass kein einziges OP auf etwaige demokratische Legitimationspotentiale der Partnerschaft Bezug nimmt. Als Motivation für die Beteiligung von WISO-Partnern wird stets lediglich auf die einschlägigen Artikel in den europäischen Verordnungen rekurriert; gelegentlich wird auch auf die Funktion der WISO-Partner als Multiplikatoren (OP EFRE Bayern)²³³ oder auf die Effizienzsteigerung durch die Einbeziehung ihrer Fachkenntnis (OP ESF Saarland)²³⁴ verwiesen. Somit steht hier die Informationsbeschaffungsfunktion von Partizipation im Vordergrund.

Während sich dieses Kapitel darauf konzentriert hat, widersprüchliche bzw. übereinstimmende Praktiken in den verschiedenen Bundesländern

²³⁰ Vgl. Interview vom 11.09.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²³¹ Vgl. Interview vom 26.08.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²³² Vgl. Interview vom 16.09.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²³³ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie 2007a: 137.

²³⁴ Vgl. Ministerium für Justiz, Arbeit, Gesundheit und Soziales des Saarlandes, 2007: 144.

herauszustellen, werden im Folgenden die Konsultationsprozesse in allen 16 Bundesländern übersichtlich gegenübergestellt, wobei zwischen den einzelnen Fonds unterschieden wird, da jeder Fonds sein eigenes OP hat (s. Abbildung 5). Dabei finden sich in Spalte 7 Angaben dazu, ob die Konsultationsprozesse pünktlich abgelaufen sind, d.h. ob die Partner pünktlich zur Abgabe von Stellungnahmen aufgefordert wurden. Spalte 8 stellt, soweit die Datenlage dafür ausreichte, dar, ob die Fondsverwaltung schriftlich und begründet Rückmeldung zu den Stellungnahmen gegeben hat. Bundesländer, die einen gemeinsamen Begleitausschuss für die OP zum ESF und zum EFRE haben, sind in einer Zeile zusammengefasst. Sofern nicht anders gekennzeichnet, ist der Befund in den Spalten 7 und 8 für beide OP zutreffend.

Abbildung 5: Empirische Befunde zur demokratischen Qualität der Partnerschaft

OP	Achse A			Achse B		Achse C			Stimm- verteilung	Stimm-koalition / Veto L/Min	Besonderheiten
	TH für tätig- Aufbau	TH für Vernetz- ungsstelle	TH für Netz- Gem. Akzio- nen	GO öffent- lich	SD öffent- lich	Konsultation	pünktlich	Rück- meldung			
BdNSRP	nein	nein	nein	nein	nein	ja	ja	zum Teil	k.A.	k.A.	Noch im Aufbau
BdESF	nein	nein	ja (2%)	nein	nein	ja	ja	k.A.	nein	ja / ja	
BdEFRE	nein	nein	nein	ja	nein	nein; Workshop	nein	k.A.	nein	ja / ja	
B:ESF + EFRE	nein	ja: Service- stelle	nein	ja	ja	ESF: ja; EFRE: ja; Info-Event + Fachdialog	ESF: ja, im OP; EFRE: k.A.		nein; Partner nicht stimm-berechtigt	nein / nein	Kein Stimmrecht von WISO- Partnern gewünscht
BB: ESF + EFRE	nein	ja: Kontakt & Beratungs- Stelle (KBS)	ESF: ja (2%)	nein	nein	ESF: ja; Veranstaltungsreihe EFRE: ja; Info-Event	ESF: k.A. ja EFRE: zum	ESF: k.A. EFRE: zum	Gruppen- stimmrecht	nein / ja	Abgeordnete zu ESF-Veranstal- tungen geladen
BW: ESF	nein	nein	nein	nein	nein	ja; Gespräche	k.A.	k.A.	Gruppen- stimmrecht	nein / nein	2stufige Konsultation
BW: EFRE	nein	nein	nein	nein	nein	ja; Info-Event	zum Teil im OP	k.A.	ja (Partner Mehrheit)	ja / ja	Veto für alle Ministerien
BY: ESF	nein	nein	nein	ja	nein	ja; mehrere Info-Events	ja	k.A.	ja	ja / ja	
BY: EFRE	nein	nein	nein	ja	nein	ja; mehrere Info-Events	k.A.	k.A.	nein	ja / ja	Vorstellung OP in CSU-Fraktion
HB: ESF	nein	nein	nein	ja	nein	ja für BGA-Mitglieder; nein für sonst. Partner	k.A.	k.A.	ja (Partner Mehrheit)	ja / ja	
HB: EFRE	nein	nein	nein	nein	nein	k.A.; Info-Event	k.A.	k.A.	Gruppen- stimmrecht	nein / ja	
HH: ESF	nein	nein	nein	nein	nein	ja	k.A.	k.A.	ja (Partner Mehrheit)	ja / ja	
HH: EFRE	nein	nein	nein	nein	nein	ja; Workshop	zum Teil im OP	k.A.	ja (Partner Mehrheit)	ja / ja	
HE: ESF	nein	nein	nein	ja	nein	ja; 2 erweiterte Ressortbesprechungen + Workshop	k.A.	k.A.	ja (Partner Mehrheit)	ja / ja	
HE: EFRE	nein	nein	nein	nein	nein	ja; Info-Event + BGA-Besprechungen	k.A.	k.A.	Gruppen- stimmrecht	nein / ja	Europausschuss von OP unterrichtet
MV: ESF + EFRE	ja	nein	ESF: ja (2%)	nein	nein	ESF + EFRE: ja; BGA- Besprechungen	k.A.	k.A.	nein	ja / nein	best practice Gruppenstimmen

OP	TH für Kapazitätsaufbau	TH für Vernetzungsstelle	TH für Geme. Aktionen	GO öffentlich	SD öffentlich	Konsultation pünktlich	Rückmeldung	SD pün- ktlich	SD ange- messen	Stimm- verteilung paritätisch	Stimm-koalition / Veto LMin	Besonderheiten
NDS: ESF	nein	ja, Europa-Büros	ja	ja	nein	ja; Info-Events + OP erstellt durch AG	k.A.	k.A.	k.A.	ja (Partner Mehrheit)	ja / ja	best practice Projektauswahl
NDS: EFRE	nein	ja, Europa-Büros	nein	ja	nein	ja; Info-Events + OP erstellt durch AG	k.A.	k.A.	k.A.	ja (Partner Mehrheit)	ja / ja	best practice Projektauswahl
NRW: ESF	nein	nein	nein	nein	nein	knapp (1 Monat); Ge-sprächsrunden + BGA informiert	k.A.	k.A.	k.A.	ja (Partner Mehrheit)	ja / ja	
NRW: EFRE	nein	nein	nein	nein	nein	ja; Info-Events + schriftl. Konsultation	ja (mdl. bei Info-Event)	k.A.	k.A.	ja (Partner Mehrheit)	ja / ja	Abgeordnete in BGA vertreten
RP: ESF	nein	nein	nein	nein	nein	ja; Planungsrunde + Workshops	k.A.	k.A.	k.A.	ja (Partner Mehrheit)	ja / ja	best practice Projektauswahl
RP: EFRE	nein	nein	nein	nein	nein	ja; Info-Event	ja	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	Zusendung der GO wurde verweigert
SA: ESF + EFRE	nein	ja, Kompetenzzentrum	ESF: ja, 2%	ja	nein	ja; Info-Events + Workshop Fraktionen	ja + veröf-fentlich	k.A.	k.A.	Gruppen-stimmrecht	nein / ja	best practice Rück-meldung
SH: ESF	nein	nein	nein	nein	nein	ja; Info-Event, Fachgespräche	k.A.	k.A.	k.A.	ja (Partner Mehrheit)	ja / ja	
SH: EFRE	nein	nein	nein	nein	nein	ja; regierungs-interne Gespräche	k.A.	k.A.	k.A.	ja (Partner Mehrheit)	ja / ja	
SL: ESF	nein	nein	nein	nein	nein	k.A.; Info-Event	k.A.	k.A.	k.A.	ja (Partner Mehrheit)	ja / ja	
SL: EFRE	nein	nein	nein	nein	nein	ja; schriftl. + BGA einbezogen	zum Teil im OP	k.A.	k.A.	ja (Partner Mehrheit)	ja / ja	
SN: ESF	nein	geplant für 2009	ja (1%)	nein	nein	ja; Gesprächsrunden + Workshops	k.A.	k.A.	k.A.	nein, Partner nicht stimm-berechtigt	nein / nein	
SN: EFRE	nein	nein	nein	nein	nein	ja; Gesprächsrunden + Regionalkonferenzen	zum Teil im OP	k.A.	k.A.	nein, Partner nicht stimm-berechtigt	nein / nein	
TH: ESF + EFRE	nein	nein	ESF: ja (2%)	nein	nein	ja; Info-Events + Arbeitsgruppen	zum Teil im OP EFRE	k.A.	k.A.	nein	ja / nein	

Abkürzungen: B Berlin BB Brandenburg BW Baden-Württemberg BY Bayern HB Hamburg HE Hessen MV Mecklenburg-Vorpommern NDS Niedersachsen NRW Nordrhein-Westfalen RP Rheinland-Pfalz SA Sachsen-Anhalt SH Schleswig-Holstein SL Saarland SN Sachsen TH Thüringen

3.2.1.2 Förderung der fachlichen Arbeit der Partner durch die Fondsverwaltung

Die fachliche Arbeit der Partner kann über die Technische Hilfe (TH) gefördert werden (s. Kapitel 2.2.3). Während es im Ziel RWB möglich ist, über die TH eine Vernetzungsstelle zu finanzieren, die die Arbeit der Partner untereinander koordiniert und Qualifizierungsmaßnahmen anbietet²³⁵, gibt es seit Beginn der neuen Förderperiode im Ziel Konvergenz zusätzlich die Möglichkeit, TH aus dem ESF-Fonds für gemeinsame Aktionen der WISO-Partner im engeren Sinne (NGOs sind hiervon ausgeschlossen) sowie für den Kapazitätsaufbau einzelner Partner (z.B. Personalstellen zur Programm- und Projektbegleitung) zur Verfügung zu stellen²³⁶. Von diesen Möglichkeiten machen allerdings längst nicht alle Fondsverwaltungen Gebrauch (s. Abbildung 5); oft werden die zur Verfügung stehenden Mittel für den eigenen Verwaltungsaufwand verwendet, der durch die Abwicklung der Förderung entsteht, oder das Geld wird dazu genutzt, Aufgaben wie Monitoring und Evaluation an externe Agenturen zu vergeben.

So ist Mecklenburg-Vorpommern derzeit das einzige Bundesland, das den Partnern Mittel aus der TH zum Kompetenzaufbau gewährt. Seit Beginn der Förderperiode 2007-2013 wurde den Arbeitgebervertretern, den Arbeitnehmervertretern, den Umweltverbänden²³⁷ und den Gleichstellungsverbänden je eine bzw. anderthalb Personalstellen aus der TH finanziert, um es ihnen zu ermöglichen, die Programmpolitik des Landes hauptamtlich zu begleiten. Eine Vernetzungsstelle für die Partner gibt es in Mecklenburg-Vorpommern derzeit aber nicht.

Eine solche gibt es derzeit immerhin in vier anderen Bundesländern, wobei diese Stellen durchaus unterschiedlichen Charakter haben. Zunächst ist die Kontakt- und Beratungsstelle (KBS) Brandenburg zu nennen, die die im fondsübergreifenden Begleitausschuss vertretenen WISO-Partner untereinander vernetzt, ihnen einen Teil der mit dem öffentlichen Mandat verbundenen Aufgaben abnimmt (z.B. durch Aufbereitung der Arbeitsdokumente) und sowohl Qualifizierungsangebote als auch

²³⁵ Vgl. Art. 3(1e) VO 1081/2006 sowie Art. 3(2c) VO 1080/2006.

²³⁶ Vgl. Art. 5(3) VO 1081/2006.

²³⁷ Vgl. Interview vom 16.09.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

Öffentlichkeitsarbeit leistet²³⁸. Die KBS Brandenburg ist beim DGB angesiedelt und mit einer hauptamtlich tätigen Person besetzt. Die gleiche Regelung bestand in Berlin bis Anfang 2008, als die Stelle neu ausgeschrieben und an eine private Agentur vergeben wurde, die die Servicestelle seit Juni 2008 betreibt. Dieser Schritt wird von den Partnern als ein Rückschritt in der bisher erfolgreichen partnerschaftlichen Zusammenarbeit und teilweise auch als ein Vertrauensbruch von Seiten der Verwaltung bewertet²³⁹, da die WISO-Partner im Zuge der Neuausschreibung eine gemeinsame Absichtserklärung aller Partner eingereicht hatten, in der sie ihrem Wunsch Ausdruck verliehen, die KBS unverändert beim DGB weiterzuführen, um die Eigenständigkeit dieser Stelle gegenüber der Verwaltung zu wahren²⁴⁰. Begründet wurde die Entscheidung von Seiten der Verwaltung mit einem inhaltlich besseren Angebot der privaten Agentur; sie fiel zudem mit einer längeren Krankheit des bis dahin zuständigen Fondsverwalters zusammen, so dass auch persönliche Gründe eine Rolle gespielt haben mögen²⁴¹.

In Sachsen-Anhalt ist der DGB seit Beginn der Förderperiode 2007-2013 als Lead-Partner mit der Leitung eines Kompetenzzentrums der WISO-Partner beauftragt²⁴². Ähnlich wie die KBS Brandenburg führt das Kompetenzzentrum Sachsen-Anhalt seit 2007 neben Informations- und Schulungsmaßnahmen zu den EU-Strukturfonds auch Vernetzungsmaßnahmen unter den Partnern durch, unterstützt sie bei der Aufbereitung von Begleitausschuss-Unterlagen und ist ferner für die Entwicklung gemeinsamer Strategien zu strukturfondsrelevanten Themen sowie die wissenschaftliche Begleitung der Programmumsetzung zuständig²⁴³. In Niedersachsen gibt es seit Beginn der neuen Förderperiode drei Europabüros in der Konvergenzregion Lüneburg, die beim DGB, beim Arbeitgeberverband Lüneburg und bei der Freien Wohlfahrtspflege angesiedelt sind. Der Aufgabenbereich dieser Europabüros unterscheidet sich aber von den zuvor genannten Stellen, denn die Europabüros sind zuständig für die Information der eigenen Mitglieder über Fördermöglichkeiten, deren Unterstützung bei der Entwicklung von Projektideen sowie die Entwicklung von

²³⁸ Vgl. Interview vom 24.07.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²³⁹ Vgl. Interview vom 16.09.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²⁴⁰ Vgl. Interview vom 24.07.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²⁴¹ Vgl. Interview vom 24.07.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²⁴² Vgl. Staatskanzlei Sachsen-Anhalt, 2007a: 156.

²⁴³ Vgl. Staatskanzlei Sachsen-Anhalt, 2007a: 156 f.

Modellprojekten. Dies entspricht einem vorrangigen Verständnis der Rolle der WISO-Partner als Multiplikatoren. Demgegenüber betont die Fondsverwaltung Brandenburg den Effektivitäts- und Legitimationsgewinn durch die Partnerschaft als Grund für die finanzielle Unterstützung der Partner:

[A]ngesichts der immer weitergehenden wirtschaftlichen, rechtlichen und gesellschaftlichen Verflechtungen innerhalb der EU [besteht] auch für die Sozialpartner ein erhöhter Informations- und Kommunikationsbedarf mit den Vertretern ähnlicher Organisationen anderer Mitgliedstaaten. Da von den Sozialpartnern ein aktiver Beitrag für eine effektive und *den sozialen Zusammenhalt stärkende Umsetzung* des ESF in Brandenburg erwartet wird, ist es im Interesse der Landesregierung, auch den transnationalen Erfahrungsaustausch der Sozialpartner hinsichtlich arbeitspolitischer Fragen zu unterstützen²⁴⁴.

Möglichkeiten zur Finanzierung gemeinsamer Aktionen der WISO-Partner über die TH bestehen insgesamt in 6 Bundesländern (s. Abbildung 5) und im Bundes-OP für den ESF²⁴⁵. Diese Möglichkeit können nur solche WISO-Partner wahrnehmen, die Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberverbände repräsentieren (nicht z.B. die Umweltverbände)²⁴⁶, da die gemeinsamen Maßnahmen auf die „Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Unternehmen und Unternehmer“ (z.B. Lernen mit elektronischen Hilfsmitteln oder auch Entwicklung innovativer Formen der Arbeitsorganisation) ausgerichtet sein müssen²⁴⁷. In dieser Regelung spiegelt sich die oben genannte verstärkte Ausrichtung der Strukturfonds auf die Lissabonziele wider (s. Kapitel 2.1).

Während also bislang nur jedes dritte Bundesland von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, eine Vernetzungsstelle einzurichten, obwohl es rechtlich in allen Bundesländern möglich wäre, und nur ein Bundesland Gelder für den Kapazitätsaufbau der Partner gewährt, obwohl es in allen Konvergenzzufländern möglich wäre, haben alle Bundesländer, denen es rechtlich möglich war, TH für gemeinsame Aktionen der WISO-Partner im Rahmen des ESF bewilligt. Insgesamt gilt zudem, dass die Informationen darüber, wie die TH verwendet wird, im OP meist nicht gebündelt vorzufinden sind²⁴⁸. Informationen über die Vernetzungsstellen fehlen dort meist ganz und können nur in Form von Interviews oder telefonischen Anfragen ermittelt

²⁴⁴ Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie Brandenburg, 2007: 139, Hervorhebungen d.V.

²⁴⁵ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2007: 246.

²⁴⁶ Vgl. Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2007a: 77.

²⁴⁷ Vgl. Art. 5(3) i.V.m. Art. 3(1a) VO 1081/2006.

²⁴⁸ Auch wenn es in allen OP ein Kapitel zur TH gibt, ist dieses oft so allgemein gehalten, dass daraus nicht zu schließen ist, ob und in welcher Form TH für die Partner zur Verfügung steht.

werden²⁴⁹, bzw. sind sie z.T. in den (meist unveröffentlichten) Geschäftsordnungen niedergelegt²⁵⁰. Im Sinne der Transparenz wäre dagegen vorzuziehen, dass ein eigenes Unterkapitel im OP gebündelt darüber Auskunft gibt, bzw. dass die Fondsverwaltung Informationen über die Begünstigten der TH veröffentlichen würde.

In Abbildung 5 ist die Datenlage aus den verschiedenen Bundesländern übersichtlich zusammengefasst. Dabei finden sich in den Spalten 2 - 4 Angaben dazu, welche Bundesländer Gelder aus der Technischen Hilfe für den Kapazitätsaufbau, für eine Vernetzungsstelle, oder für gemeinsame Aktionen der WISO-Partner gewähren. Im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode ist ein Trend in Richtung mehr Vernetzungsstellen feststellbar, wobei die Neuausschreibung der Stelle in Berlin einen Rückschritt in Bezug auf die partnerschaftliche Vernetzung eingeleitet hat.

3.2.1.3 Institutionalisierte Zusammenarbeit in den Begleitausschüssen

Den dezentral institutionalisierten Begleitausschüssen kommt eine Schlüsselfunktion bei der Realisierung des Partnerschaftsprinzips zu²⁵¹. Wie an der englischen Bezeichnung „*monitoring committee*“ erkennbar wird, übt der Begleitausschuss (BGA) eine Überwachungsfunktion aus: Er prüft und billigt alle nachträglichen Änderungen am OP sowie die Durchführungsberichte und ist insbesondere für die Formulierung der Projektauswahlkriterien verantwortlich²⁵². Über die Auswahl der Einzelprojekte entscheidet er i.d.R. nicht (s.u.). Die Kommission ist dabei stets mit einem Vertreter und nur beratend anwesend, da sonst Rechtsschutzprobleme zu befürchten wären²⁵³; zusammen mit den Vertretern eines oder mehrerer Bundesministerien sowie den kommunalen Vertretern sind damit neben den horizontalen WISO-Partnern auch die vertikalen Partner aller Ebenen in den Begleitausschüssen vertreten,

²⁴⁹ Nur die KBS Brandenburg und die Europabüros in Lüneburg verfügen über einen Internetauftritt.

²⁵⁰ Die KBS Brandenburg und die Europabüros Lüneburg sind die einzigen, die über einen Internetauftritt verfügen, wobei sich letzter noch im Aufbau befindet.

²⁵¹ Vgl. Lang / Schwab / Wollmann 2000: 101.

²⁵² Zu den hier angesprochenen rechtlichen Bestimmungen vgl. Art. 63 VO 1083/2006.

²⁵³ In einer früheren Förderperiode, als die Kommission noch über ein Stimmrecht verfügte, hatten sich sowohl das europäische Gericht als auch ein nationales Gericht bei einer Anfechtung einer Begleitausschussentscheidung auf Grund der Qualifikation der Handlung als national bzw. gemeinschaftsrechtlich für unzuständig erklärt, vgl. Schöndorf-Haubold 2005a: 54.

wobei in der deutschen Verwaltungspraxis stets die Fondsverwaltung den Vorsitz führt²⁵⁴. Zur Ausgestaltung der Stimmrechte macht die Strukturfonds-Verordnung keine Aussage; sie wird in der jeweiligen Geschäftsordnung geregelt, die der Begleitausschuss in seiner ersten Sitzung verabschiedet. So muss den WISO-Partner nicht verpflichtend ein Stimmrecht eingeräumt werden; auch eine unterschiedliche Behandlung der einzelnen Partner ist rechtlich zulässig²⁵⁵. Die Kommission favorisiert zwar eine gleichwertige Stimmverteilung²⁵⁶, kann das aber in Ermangelung entsprechender Kompetenzen nur durch „*government by persuasion*“ durchsetzen²⁵⁷.

Aufgaben

In der Regel sind die WISO-Partner nicht an der Projektauswahl beteiligt. Im Hamburger ESF ist die Aufgabenteilung zwischen Verwaltung und WISO-Partnern beispielsweise so gelöst, dass es zwei an der Programmumsetzung beteiligte Ausschüsse gibt, wobei der ESF-Behördenausschuss für die Projektauswahl verantwortlich ist, während der ESF-Begleitausschuss für die strategisch-programmatischen Entscheidungen zuständig ist²⁵⁸. Eine Ausnahme stellt der BGA zum ESF Niedersachsen dar, wo es seit dem Jahr 2000 einen BGA-Unterausschuss gibt, der über Projektanträge „von besonderer inhaltlicher Komplexität und / oder besonderem finanziellen Gewicht maßgeblich mitentscheidet“²⁵⁹. Dort sind neben der Fondsverwaltung auch die WISO-Partner vertreten. Eine ähnliche Regelung besteht im BGA zum ESF Sachsen-Anhalt, wo ein Förderbeirat, an dem auch die WISO-Partner beteiligt sind, über Fördermaßnahmen entscheidet, auf die etwa ein Viertel der dort verfügbaren ESF-Mittel entfallen²⁶⁰. Auch in Schleswig-Holstein hat der BGA zum ESF die Aufgabe, „bei der Auswahl der Themen und Zielgruppen mitzuwirken, die Gegenstand der [...] Ideenwettbewerbe [...] für innovative und regionale Projekte sein werden“²⁶¹. Daran wird deutlich, dass die Bestimmungen der Strukturfonds-Verordnung lediglich einen Rahmen

²⁵⁴ Die VO sieht vor, dass den Vorsitz entweder die Verwaltungsbehörde *oder* ein Vertreter des Mitgliedsstaats führt, vgl. Art. 63(1) VO 1083/2006.

²⁵⁵ Vgl. Schöndorf-Haubold 2005: 455.

²⁵⁶ Vgl. ISW 2001: 8.

²⁵⁷ Lang / Schwab / Wollmann 2000: 109.

²⁵⁸ Vgl. Behörde für Wirtschaft und Arbeit Freie und Hansestadt Hamburg 2007: 139.

²⁵⁹ Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr 2007a: 61.

²⁶⁰ Vgl. Staatskanzlei Sachsen-Anhalt 2007a: 155.

²⁶¹ Vgl. Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein 2007: 159.

vorgeben, über den die Mitgliedstaaten in verschiedenen Bereichen hinausgehen können. Es bleibt abzuwarten, ob diese Regelungen von anderen Begleitausschüssen nachgeahmt oder Sonderfälle bleiben werden.

Ausgestaltung der Stimmrechte²⁶²

In den deutschen Fondsverwaltungen herrschen unterschiedliche Auffassungen vor, wie der Gedanke des Partnerschaftsprinzips auf die Stimmrechtsregelungen zu übertragen ist. Während in der Geschäftsordnung (GO) des ESF in Niedersachsen zu lesen ist: „Beschlüsse und Empfehlungen des Begleitausschusses sollen auf der Grundlage des Partnerschaftsgedankens *einvernehmlich* gefasst werden“²⁶³, also die Konsensbeschaffungsfunktion im Vordergrund steht, formuliert die GO des BGA in Mecklenburg-Vorpommern wie folgt: „Die Ausschussstruktur ist auf *paritätische* Mitwirkung ausgerichtet und entspricht damit dem Geiste des Partnerschaftsprinzips“²⁶⁴, und stellt so die demokratisierende Funktion echter Beteiligung im oben beschriebenen Sinne (s. Kapitel 2.2.3) heraus²⁶⁵. So variiert die Ausgestaltung der Stimmrechte in den einzelnen BGA in Deutschland in signifikanter Weise. Doch während die WISO-Partner nach Einführung des horizontalen Partnerschaftsprinzips 1993 zunächst noch um ein beratendes Teilnahmerecht an den Sitzungen der Begleitausschüsse kämpfen mussten²⁶⁶, und für die vorige Förderperiode noch konstatiert wurde, dass die WISO-Partner in Deutschland oftmals nicht über Stimmrecht verfügten²⁶⁷, zeigt die derzeitige Förderperiode bereits ein verändertes Bild. In den meisten BGA

²⁶² Zur Ausgestaltung der Stimmrechte und der Arbeit des BGA zum NSRP kann noch keine Aussage gemacht werden, da dieses Gremium noch im Entstehen ist, und sich fundamental von seinem Vorgänger unterscheidet, da im Gegensatz zum alten BGA zum Gemeinschaftlichen Förderkonzept dort fortan nur noch der strategische Rahmen festgelegt wird.

²⁶³ GO ESF Niedersachsen, Art. 6(3), vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2008; Hervorhebung d.V.). Ebenso zu finden in der GO ESF Nordrhein-Westfalen, Art. 5(2), vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2007a.

²⁶⁴ GO Mecklenburg-Vorpommern, Art. 4(1), vgl. Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern, 2007; Hervorhebung d.V.).

²⁶⁵ Allerdings verfügt die Fondsverwaltung über eine Stimme mehr als die Partner, so dass keine echte Parität vorliegt.

²⁶⁶ Nachdem sich Kommissarin Wulf-Mathies persönlich für die Umsetzung des horizontalen Partnerschaftsprinzips eingesetzt hatte, bestand eine Kompromisslösung in einigen Bundesländern beispielsweise darin, dass sog. „Vorschalttrunden“ eingeführt wurden, in denen die WISO-Partner separat tagten, vgl. Thielemann 2002:176 ff. Zu einer ausführlichen Darstellung der Entwicklung des rechtlichen Rahmens und der Praxis der deutschen Verwaltungen vgl. Heinelt et al. 2005: 160 ff

²⁶⁷ Vgl. Schöndorf-Haubold 2005: 454.

sind die Partner stimmberechtigt, die Beschlussfassung erfolgt mit einfacher Mehrheit, wobei bei Stimmengleichheit der Vorsitzende entscheidet. Nur im Begleitausschuss zum EFRE Bayern wird mit Dreiviertel-Mehrheit entschieden. Entscheidungsregeln wie das Quorum der einfachen Mehrheit garantieren jedoch nur dann echte Einflusschancen für assoziative Akteure, wenn die Stimmrechte paritätisch verteilt sind, wenn die Verwaltung kein Veto einlegen kann und wenn Stimmkoalitionen möglich sind (s. Kapitel 2.2.3). Dabei gilt zu beachten, dass die Durchsetzungschancen der einzelnen Verbände je geringer sind, desto mehr Verbände insgesamt beteiligt sind.

In mehreren BGA gilt ein *Gruppenstimmrecht*, wobei die Landesministerien eine Gruppe bilden, während sich die zweite Gruppe aus den WISO-Partnern (Arbeitgebervertreter, Arbeitnehmervertreter, Umweltvertreter, Gleichstellungsvertreter, Vertreter der Wohlfahrtsverbände), aus kommunalen Vertretern und aus sonstigen Vertretern zusammensetzt. Unter letztere Gruppe fallen neben (meist einem) Vertreter eines Bundesministeriums sowie die regionale Vertretung der Bundesagentur für Arbeit (BA) so verschiedene Organisationen wie Agrarvertreter, Forschungseinrichtungen oder der Landessportbund (s. Abbildung 6 im Anhang). Zwischen den Gruppen sind keine Stimmkoalitionen möglich. Im BGA Brandenburg und im BGA Sachsen ist die Regelung so ausgestaltet, dass im Falle eines unterschiedlichen Votums zwischen beiden Gruppen der Vorsitzende, also die Fondsverwaltung, entscheidet. Im BGA EFRE Bremen, im BGA EFRE Hessen und im BGA ESF Baden-Württemberg müssen die Landesministerien einheitlich votieren.

In den allermeisten Fällen verfügt die Fondsverwaltung über ein weitreichendes *Vetorecht*, das alle Fragen betrifft, die „[...] in der institutionellen, rechtlichen oder finanziellen Verantwortung des Landes stehen“²⁶⁸ – also die allermeisten Fragen. Lediglich in den drei Begleitausschüssen, in denen die WISO-Partner ohnehin kein Stimmrecht haben (BGA Berlin, BGA ESF und EFRE Sachsen) gibt es auch kein Vetorecht, ebenso wie in drei weiteren Begleitausschüssen (BGA Thüringen, BGA ESF Baden-Württemberg, BGA Mecklenburg-Vorpommern), wobei die Landesministerien in diesen drei Ausschüssen die Mehrheit haben. Eine echte Chance für die WISO-Partner, die Fondsverwaltung zu überstimmen, besteht daher in keinem BGA. Im Ländervergleich weisen

²⁶⁸ Vgl. exemplarisch GO zum BGA ESF Sachsen, vgl. Hessisches Sozialministerium, 2007b: 6.

Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen allerdings die für die Partner vorteilhafteste Stimmverteilung auf²⁶⁹, da Stimmkoalitionen möglich sind und die Fondsverwaltung kein Veto-Recht hat.

In Abbildung 5 sind die Stimmrechtsverteilungen in den verschiedenen BGA vergleichend zusammengefasst. Der Übersichtlichkeit halber wurden die bestehenden Regelungen stark vereinfacht dargestellt. Es geht dabei erstens darum, zu zeigen, ob die Stimmgewichtung paritätisch ist oder nicht, und wie die Abstimmungsmodi ausgestaltet sind, d.h. insbesondere, ob Stimmkoalitionen zwischen einzelnen Partnern und einzelnen Landesministerien möglich sind und ob die Fondsverwaltung oder ein Landesministerium über ein Vetorecht verfügt. In Abbildung 6 sind die Stimmrechtsverteilungen sowie die beteiligten Partner im Einzelnen aufgeführt (s. Anhang). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Zusammensetzung der Ausschüsse stark variiert. Der BGA EFRE Baden-Württemberg, der BGA ESF Bremen, der BGA Mecklenburg-Vorpommern und der BGA Thüringen sind mit mehr als 8 sonstigen Vertretern besonders pluralistisch zusammengesetzt, wobei der BGA EFRE Baden-Württemberg und der BGA EFRE Nordrhein-Westfalen mit mehr als 10 kommunalen Vertretern den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften den meisten Platz einräumen. Der BGA EFRE Nordrhein-Westfalen zeichnet sich auch dadurch aus, dass er als einziger BGA vier Fraktionsvertreter stimmberechtigt an seinen Sitzungen beteiligt. Das Verfahren zur Auswahl der Partner bleibt dabei meist im Dunkeln²⁷⁰.

Auffällig ist auch, dass oftmals die einzelnen *Partnergruppen* über ungleiche Stimmenanzahlen verfügen. Insbesondere die Arbeitgeberseite verfügt oft über mehrere Stimmen, da die Kammern (Handwerkskammer, Industrie- und Handelskammer, etc.) und die Unternehmensverbände bzw. die Arbeitgebervertreter gesondert stimmberechtigt sind, während der DGB repräsentativ für alle Gewerkschaften, aber auch nur mit einer Stimme beteiligt ist. Besonders eklatant ist das Missverhältnis im BGA EFRE Baden-

²⁶⁹ Wobei die Partner in Thüringen die Zusammensetzung der Partnergruppen bemängeln (s.u.).

²⁷⁰ Bisweilen heißt es dazu lediglich: „Die Partner werden im Rahmen der nationalen Regelungen und Gepflogenheiten ausgewählt“, vgl. Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg, 2007: 11. Eine Ausnahme ist die GO zum BGA EFRE Sachsen-Anhalt, in der es heißt: „Beschlussfassungen zur Mitgliedschaft bzw. zum Ausschluss von Mitgliedern erfolgen auf Vorschlag der EU-Verwaltungsbehörde durch den Begleitausschuss“, vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, 2007: 4.

Württemberg, wo die Arbeitgeber mit zehn stimmberechtigten Vertretern beteiligt sind²⁷¹, während Arbeitnehmer-, Umwelt- und Gleichstellungsvertreter nur mit jeweils einem Mitglied teilnehmen dürfen.

Nur in Mecklenburg-Vorpommern und in Thüringen werden die Stimmrechte nicht nach dem Prinzip „ein Vertreter, eine Stimme“, sondern konsequent gleichwertig nach Partnergruppen vergeben. In Mecklenburg-Vorpommern verfügt jede Partnergruppe gemeinsam über eine Stimme (im Einzelnen sind das: Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Umweltverbände, Gleichstellungsverbände, Wohlfahrtsverbände, Kommunale Vertreter und Agrarvertreter), wobei sich die Wohlfahrtsverbände ihre Stimme mit den Kirchenvertretern teilen. Letzteres ist auch in Thüringen der Fall, wo die Zusammensetzung der Partnergruppen jedoch weniger homogen ausfällt. So ist auch der Landessportbund in der Gruppe der Wohlfahrtsverbände vertreten; die Umweltverbände müssen sich ihre Stimme mit einem Agrarvertreter teilen, und der DGB teilt seine Stimme mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) und der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Arbeit (s. Abbildung 6 im Anhang). Die Landesministerien verfügen dort über sechs Stimmen, und die GO zum BGA Mecklenburg-Vorpommern ist die einzige, die die Vertreter der Bundesministerien, die gemeinsam über eine Stimme verfügen, der Verwaltungsseite, und nicht der Partnerseite zurechnet. Während die Ministerien also zusammengekommen über sieben Stimmen verfügen, verfügen die Partnergruppen²⁷² über je eine Stimme, die damit insgesamt auch auf sieben Stimmen kommen. Auch Thüringen weist Stimmrechte nach Gruppen zu, wobei die Gruppen dort sehr heterogen zusammengesetzt sind. So teilen sich beispielsweise die Agrarvertreter und die Umweltverbände eine Stimme, und der DGB teilt sein Stimmrecht mit der Bundesagentur für Arbeit und der Landesarbeitsgemeinschaft Arbeit²⁷³.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die derzeitige Ausgestaltung der Stimmrechte in den Begleitausschüssen sowohl auf Landes- als auch auf

²⁷¹ Dazu zählen folgende Organisationen in Baden-Württemberg: Bund der Selbständigen, Handwerkstag, Industrie- und Handelskammertag, Forstkammer, Waldbesitzerverband e.V., Verband der Säge- und Holzindustrie, Wirtschaftsverband Papier, Verband des Zimmerer- und Holzbaugewerbes, Landesfachverband Schreinerhandwerk, Verband der Chemischen Industrie (VCI).

²⁷² Hierzu zählen die Agrarvertreter (als sonstige Vertreter), die kommunalen Vertreter, die Arbeitgebervertreter, die Arbeitnehmervertreter, die Umweltverbände, die Gleichstellungsverbände und die Wohlfahrtsverbände.

²⁷³ Diese Teilung der Stimmrechte in sehr heterogenen Gruppen wird von den Partnern sehr kritisch beurteilt, vgl. Ziegler 2008: 6.

Bundesebene auf eine Arbeitsweise hindeutet, die auf Konsensbildung ausgerichtet ist – ohne den WISO-Partner freilich ein negatives Vetorecht im Sinne einer „Sperrminorität“ zuzusprechen²⁷⁴. Nur im Begleitausschuss zum EFRE Bayern, wo mit Dreiviertel-Mehrheit entschieden wird, verfügen die WISO-Partner über eine eingeschränkte Sperrminorität, wobei die Fondsverwaltung mit zwei Bundesministerien gemeinsam über 16 Stimmen verfügt, während die Partner über insgesamt 10 Stimmen verfügen. Somit braucht die Verwaltungsseite mindestens zwei Partner, die einer Entscheidung zustimmen. Die befragten Interviewpartner sehen in der Einführung des Stimmrechts für die Partner denn auch weniger eine echte Möglichkeit zur Kampf abstimmung gegen Teile der Verwaltung sehen als vielmehr einen Einflussgewinn für die stimmberechtigten Partner in dem Sinne, dass ihre Diskussionsbeiträge fortan mehr Aufmerksamkeit erhalten²⁷⁵. Auch ein Kommissionsvertreter äußerte sich dahingehend, dass ein Stimmrecht „kein Dogmatismus“ sei, sondern das Ziel habe, eine tatsächliche Mitgestaltung durch die WISO-Partner durchzusetzen²⁷⁶. In diese Richtung argumentierten auch die Berliner WISO-Partner, die sich bewusst gegen ein Stimmrecht entschieden, um ihre Ressourcen auf für sie politisch relevanten Fragen zu konzentrieren, statt sich detailliert auf jeden Tagesordnungspunkt vorbereiten zu müssen²⁷⁷. Ob das ihre Stellung gestärkt hat, ist allerdings fraglich.

Im Vergleich zu den vorigen Förderperioden ist ein Trend in Richtung mehr Stimmrechte für mehr Partner feststellbar²⁷⁸, wenn bislang auch kein BGA ein paritätisches Stimmrechtsmodell verwirklicht – entgegen der Ankündigung in der GO im BGA Mecklenburg-Vorpommern. Insgesamt bietet der BGA EFRE Bayern mit den Partnern über eine eingeschränkte Sperrminorität die größte Verhandlungsmacht. Damit wird nicht nur der Handlungsmodus des *bargaining*, also politischem Tausch unter Festhalten an Eigeninteressen, gestärkt, sondern auch ein Anreiz für *arguing*, also eine gemeinsame Problembearbeitung über die Suche nach der besten Lösung, geschaffen. Es bleibt abzuwarten, ob sich der Trend in Richtung mehr Stimmrechte für die Partner fortsetzt.

²⁷⁴ In Schweden verfügen die assoziativen Akteure über ein solches Vetorecht, vgl. Kamlage 2008: 198.

²⁷⁵ Vgl. Interview vom 26.08.08 sowie Interview vom 24.07.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²⁷⁶ Vgl. ISW 2001: 8.

²⁷⁷ Vgl. Interview vom 16.09.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²⁷⁸ Vgl. hierzu auch Ziegler 2008: 6.

Transparenz der Begleitausschüsse

Die meisten Begleitausschusssitzungen sind nicht-öffentlich und haben vertraulichen Charakter. Die einzige Ausnahme stellt der BGA Berlin dar, der alle Sitzungsdokumente (SD), insbesondere auch die Sitzungsprotokolle, veröffentlicht. Nur neun von dreißig BGA veröffentlichen ihre Geschäftsordnung (s. Abbildung 5)²⁷⁹. In Brandenburg geht das Prinzip der Vertraulichkeit sogar so weit, dass die Kontakt- und Beratungsstelle, die über die Technische Hilfe finanziert wird, nicht an den Sitzungen teilnehmen darf. Somit sind die in den Begleitausschüssen stattfindenden Diskussionen und auch die Abstimmungsergebnisse weitgehend von der Öffentlichkeit abgeschirmt und können lediglich auf der Basis von Interviews nachvollzogen werden. Zwar geben einige Partner die Protokolle an ihre Mitglieder weiter²⁸⁰, doch insgesamt gibt es nur wenige Anhaltspunkte, die darauf hindeuten, dass die von der Europäischen Kommission in Verbindung mit dem Partnerschaftsprinzip gerühmte Transparenzsteigerung (vgl. Kapitel 2.2.1) in Deutschland bereits verwirklicht ist. Die befragten Interviewpartner schätzten diesen Punkt allerdings nicht als maßgeblich oder sogar als „Überinformation“²⁸¹ ein; teilweise war zu dieser Frage kaum ein Problembewusstsein vorhanden²⁸².

3.2.2 Diskussion der empirischen Befunde zur demokratischen Legitimation der Partnerschaft

Misst man die empirischen Befunde zu den derzeit bestehenden Begleitstrukturen an dem in Kapitel 2.2.3 entwickelten Kriterienraster zur Bestimmung der demokratischen Qualität der Partnerschaft, ergibt sich ein sehr gemischtes Bild für die einzelnen Achsen.

Ein erstes Kriterium für die repräsentative Beteiligung assoziativer Akteure (Achse A), war die Offenheit und Zugänglichkeit der Gremien. Zu diesem Punkt lässt sich feststellen, dass die Zugänglichkeit der Gremien nach dem Gleichbehandlungsgebot in allen Begleitausschüssen respektiert wird. Die in der Verordnung genannten obligatorischen Organisationen sind überall beteiligt. Viele Fondsverwaltungen haben sich dafür entschieden, neben den

²⁷⁹ Diese sind jedoch auf Anfrage erhältlich, mit Ausnahme der GO des BGA EFRE Rheinland-Pfalz, wo die Zusendung aus Gründen der Vertraulichkeit verweigert wurde.

²⁸⁰ Vgl. Interview vom 24.07.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²⁸¹ Vgl. Interview vom 26.08.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²⁸² Vgl. Interview vom 11.09.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

obligatorischen Mitgliedern weitere Organisationen, Verbände oder sonstige Akteure zu beteiligen, wie beispielsweise die Wohlfahrtsverbände, die fast flächendeckend vertreten sind. Die Größe der Begleitausschüsse variiert damit relativ stark. Auch die Konsultationsphase ist prinzipiell für alle interessierten Akteure offen. Während in der Konsultationsphase nicht nur innerverbandlich demokratisch organisierte Mitgliederorganisationen beteiligt sind, sondern auch Stiftungen bürgerlichen Rechts wie der WWF oder Unternehmen wie die Deutsche Bahn²⁸³, sind in den meisten Begleitausschüsse nur die erstgenannten stimmberechtigt beteiligt. Allerdings haben neben der Fondsverwaltung und den o.g. assoziativen Akteuren auch andere Akteure Stimmrecht, wie beispielsweise Einrichtungen des Landes (im BGA EFRE Baden-Württemberg sind das z.B. das Biotechnologieportal BIOPRO GmbH und die Medien- und Filmgesellschaft mbH), Beauftragte des Landes, die regionale Vertretung der Bundesagentur für Arbeit oder Vertreter von Universitäten oder Forschungseinrichtungen; in einigen Bundesländern sind zudem die Kirchen stimmberechtigt (Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, ESF Rheinland-Pfalz), wobei sich die Kirchen in den beiden erstgenannten Bundesländern ihre Stimme mit den Wohlfahrtsverbänden teilen. Insgesamt sind die Gremien in der neuen Förderperiode auch auf Grund der Verordnungsvorgaben mit mindestens fünf und meist mehr assoziativen Akteuren für die in der jeweiligen territorialen Gebietseinheit wichtigen Akteure zugänglich²⁸⁴. Eine Wahl der Vertreter aus der Mitte der Partner untereinander, wie sie in Polen praktiziert wird, gibt es in Deutschland bisher nicht. Insgesamt ist das Prinzip der Interessenvermittlung in diesem Punkt damit auf eine Weise umgesetzt, die den formalen demokratischen Anforderungen entspricht. Die Möglichkeiten zur Förderung der fachlichen Arbeit der beteiligten Partner über die Technische Hilfe wurden dagegen weniger flächendeckend genutzt. Insbesondere bei der Einrichtung von Vernetzungsstellen für die Partner haben die alten Bundesländer (außer Berlin) ein Defizit; des Weiteren ist Mecklenburg-Vorpommern das einzige Bundesland, das den Kapazitätsaufbau der Partner aus Mitteln der Technischen Hilfe fördert. Diese Defizite führen dazu, dass die formale Offenheit der Gremien und die formale Beteiligung von assoziativen Akteuren an den Gremien und an den Konsultationsprozessen materiell

²⁸³ Die Deutsche Bahn hat einen Sitz im BGA EFRE Verkehr des Bundes.

²⁸⁴ Zumindest gibt es keine Hinweise darauf, dass Akteure gegen ihren Willen ausgegrenzt worden sind, vgl. auch Kamlage 2008: 194, der zum gleichen Ergebnis kommt.

eingeschränkt bleiben, da kleineren Partnern wie NGOs oft die Ressourcen fehlen, um sich aktiv an den Prozessen zu beteiligen. Da das Hirst'sche Konzept der assoziativen Demokratie gerade auch die bedingte Zugänglichkeit öffentlicher Mittel für assoziative Akteure herausstellt, sind die genannten Defizite aus demokratietheoretischer Sicht als Beschränkung des Prinzips der Interessenvermittlung zu bewerten.

Ein erstes Kriterium für die Transparenz, Öffentlichkeit und Repräsentanz des politischen Prozesses (Achse B) war die parlamentarische Regelsetzung im Bereich der in der Geschäftsordnung verbrieften Rechte und Pflichten der Mitglieder sowie der Zusammensetzung und Aufgaben der Gremien. Wie oben gesehen, variieren die Bestimmungen der Geschäftsordnungen zu den Begleitausschüssen in signifikanter Weise. In keinem der untersuchten BGA waren Fragen wie die Zusammensetzung der Gremien, Verteilung der Stimmrechte, Transparenz der Vorgänge usw. Gegenstand parlamentarischer Regelsetzung oder Gegenstand des OP, bei dessen Erstellung in einigen Bundesländern das Parlament eingebunden ist (s. Kapitel 3.2.1.3). Dieser Befund lässt sich zwar mit dem Selbstverständnis der Parlamentarier erklären, die sich insbesondere für „*high politics*“ zuständig sehen²⁸⁵ (s. Kapitel 3.1), er ist aus demokratietheoretischer Sicht jedoch höchst problematisch²⁸⁶, da das Prinzip der Rückführbarkeit hoheitlicher Machtausübung auf die Staatsbürger hier durchbrochen wird.

Der Befund zur Transparenz und Öffentlichkeit der Vorgänge fällt ähnlich kritisch aus. Eine transparente Gremienzusammensetzung und transparente Entscheidungssysteme sind nur in neun von dreißig Fällen durch die Öffentlichkeit der Geschäftsordnung (GO) gewahrt (s. Abbildung 5, Spalte 5). Da die Geschäftsordnung i.d.R.²⁸⁷ auf individuelle Anfrage erhältlich ist, ist die Transparenz hier aber noch teilweise gegeben, was für die Sitzungsdokumente (SD) wie Protokolle sowie die Rückmeldungen der Fondsverwaltung auf Stellungnahmen der Partner in der Konsultationsphase und im Rahmen der

²⁸⁵ Auel 2002: 205.

²⁸⁶ Vgl. hierzu auch Kamlage 2008: 195, der eine Akkreditierung der assoziativen Akteure vorschlägt, um jeglichen verbliebenen Spielraum für die Landesregierung zur Favorisierung bestimmter Interessen zu beseitigen.

²⁸⁷ Nur die Fondsverwaltung zum EFRE Rheinland-Pfalz verweigert die Einsicht in die GO; ebenso die Fondsverwaltung zum ESF Rheinland-Pfalz, die statt dessen jedoch die gewünschten Auskünfte zu Stimmrechtsregelungen etc. erteilt.

Gremienarbeit nicht der Fall ist. Lediglich das Land Berlin veröffentlicht die Sitzungsdokumente, und nur das Land Sachsen-Anhalt hat die Rückmeldungen der Fondsverwaltung auf die Stellungnahmen der Partner im Konsultationsprozess zur Erstellung des OP veröffentlicht (s. Abbildung 5, Spalte 6 und 8). Somit ist das Prinzip der politischen Verantwortlichkeit v.a. in solchen BGA durchbrochen, in denen die Stimmrechtsverteilung eine Überstimmung der Fondsverwaltung zulässt; ohne Einblick in die Protokolle bleibt unklar, ob eine Entscheidung teilweise auf die Partner zurückzuführen ist oder ob die Fondsverwaltung Veto eingelegt hat. Besonders eigenartig ist die Regelung im BGA ESF und im BGA EFRE Sachsen, die den WISO-Partnern das Stimmrecht in den regulären Abstimmungen verwehrt, jedoch die Regelung vorsieht, dass im Anschluss an die Abstimmung der stimmberechtigten Mitglieder eine Abstimmung der WISO-Partner durchgeführt und dessen Ergebnis protokolliert wird (s. Abbildung 6 im Anhang). Diese Protokolle sind der Öffentlichkeit jedoch nicht zugänglich.

Das erste Kriterium für die Effektivität des Verhandlungssystems (Achse C) war eine hohe Qualität der Deliberation in den Konsultationsprozessen. Die vorliegende Analyse konnte nur sehr unvollständige Daten zu der Frage erheben, ob die Partner im Rahmen der Erstellung des NSRP und der OP rechtzeitig zur Abgabe von Stellungnahmen aufgefordert wurden und ob die jeweilige Fondsverwaltung schriftlich und begründet darauf geantwortet hat. Die Schwierigkeiten bestanden v.a. darin, dass die Rückmeldungen der Fondsverwaltungen in den endgültigen OP nur teilweise aufgeführt waren (so im ESF Berlin, im EFRE Brandenburg, im EFRE Baden-Württemberg, im EFRE Hamburg, im EFRE Saarland, im EFRE Sachsen, sowie im ESF und EFRE Thüringen, vgl. Abbildung 5, Spalte 8), bzw. dass die OP nur teilweise Auskunft darüber gaben, ob es zu Rückmeldungen kam (so geschehen nur im EFRE Nordrhein-Westfalen sowie ESF und EFRE Sachsen-Anhalt). In 22 Fällen ist auf Grund der fehlenden Information im OP keine Auskunft möglich. Eine Befragung *aller* Partner im jeweiligen Bundesland zu dieser Frage war im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich; die befragten Partner verneinten jedoch mit einer Ausnahme²⁸⁸, dass detailliert Rückmeldung gegeben wurde.

²⁸⁸ So hat der DGB Rückmeldung auf seine Stellungnahme zum NSRP erhalten, während der WWF beispielsweise keine Rückmeldung auf seine Stellungnahme zum NSRP erhielt, vgl.

Auch zum zweiten Kriterium, der hohen Qualität der Deliberation in den Gremien, wäre eine Befragung aller involvierten Partner nötig gewesen, um gesicherte Aussagen darüber zu machen, ob die Sitzungsunterlagen vollständig und rechtzeitig von der Fondsverwaltung zugeschickt wurden und ob sie die Dauer der Sitzungen für angemessen erachteten. Die geführten Interviews haben als ersten Hinweis ergeben, dass die Partner hier durchaus unterschiedliche Maßstäbe an den Tag legen. Kleinere Partner benötigen eine längere Vorbereitungszeit im Vorfeld der BGA-Sitzungen als große Verbände, da der in den BGA entsandte Vertreter durchschnittlich weniger Zeit pro Tag darauf verwenden kann, neben dem normalen Tagesgeschäft die Sitzungsunterlagen durchzugehen²⁸⁹. Auch die Sitzungsdauer wurde von den befragten Partnern unterschiedlich beurteilt. Während die Kammern eine Sitzungsdauer von drei Stunden bereits als zu lang und die Diskussion im Rahmen der Sitzungen als wenig ertragreich erachteten²⁹⁰, bestand v.a. auf Seiten der Gewerkschaften und der Umweltverbände der Wunsch nach längeren Sitzungen, um neben den formellen Abstimmungen mehr Raum für inhaltliche Diskussionen zu lassen. Diese Feststellungen sind allerdings rein indikativ; sie können von anderen Akteuren ganz anders beurteilt werden. Festzuhalten bleibt, dass die Partner hierzu unterschiedliche Ansichten vertreten.

Das dritte und letzte Kriterium, die paritätische Stimmrechtsverteilung, ist in den meisten Bundesländern nur mit großen Einschränkungen erfüllt. Die pluralistische Zusammensetzung der BGA in einigen Bundesländern (s.o.) ist einerseits im Sinne der Verordnung, die „die repräsentativsten Partner [...] in Wirtschaft und Gesellschaft, im Umweltbereich oder in anderen Bereichen“²⁹¹ einbeziehen möchte; andererseits hat meist jeder Vertreter eine Stimme, ohne dass auf eine ausgewogene Stimmverteilung zwischen Partnergruppen geachtet wird.

Im Allgemeinen verfügen die WISO-Partner zwar oftmals über die gleiche Stimmenanzahl wie die Verwaltung, oder rechnerisch sogar über mehr Stimmen (s. Abbildung 6 im Anhang), doch da die Fondsverwaltungen in den

Interview vom 11.09.08 bzw. Interview vom 01.08.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²⁸⁹ Vgl. Interview vom 01.08.08 und Interview vom 16.09.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²⁹⁰ Vgl. Interview vom 26.08.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

²⁹¹ Art. 11(1) VO 1083/2006.

allermeisten Fällen ein weitgehendes Vetorecht besitzen, kann die Stimmverteilung nicht als paritätisch bezeichnet werden. Die starke Asymmetrie der Netzwerke ist deshalb so problematisch, da die Fondsverwaltung die Abstimmungen dominieren kann und somit keine echte Veranlassung hat, ihre Position zu ändern, um Entscheidungen herbeizuführen. Oftmals ist auch unklar, welche Akteure der Verwaltungsseite, und welche Akteure der Partnerseite zugerechnet werden. Nur die GO zum BGA Mecklenburg-Vorpommern rechnet die Bundesministerien, die gemeinsam über eine Stimme verfügen, explizit der Verwaltungsseite zu. Der BGA Mecklenburg-Vorpommern weist trotz des Fehlens einer echten Parität im Hinblick auf die Ausgestaltung der Stimmrechtsregelungen die höchste demokratische Qualität auf: Die Beschlussfassung erfolgt dort mit einfacher Mehrheit; bei Stimmgleichheit entscheidet der Vorsitzende; die Fondsverwaltung besitzt kein Vetorecht, und auch Stimmkoalitionen sind möglich. Auch die eingeschränkte Sperrminorität der Partner im BGA EFRE Bayern ist an dieser Stelle positiv hervorzuheben, denn damit wird nicht nur der Handlungsmodus des *bargaining*, also politischem Tausch unter Festhalten an Eigeninteressen, gestärkt, sondern auch ein Anreiz für *arguing*, also eine gemeinsame Problembearbeitung über die Suche nach der besten Lösung, geschaffen.

Im Rahmen der Entwicklung des Kriterienrasters zur Bestimmung der demokratischen Qualität der Partnerschaft (s. Kapitel 2.2.3) wurde in Anbetracht der oftmals heterogenen Interessenlage der WISO-Partner auf die Bedeutung der Möglichkeit von Stimmkoalitionen zwischen beiden Gruppen, d.h. der Verwaltung auf der einen Seite und den Partnern auf der anderen Seite hingewiesen. Solche Stimmkoalitionen sind in mehreren Bundesländern durch ein Gruppenstimmrecht bzw. die Vorgabe, dass die Verwaltungsseite einheitlich votieren muss, ausgeschlossen. Insgesamt sind die Stimmrechtsregularien damit meistens durch eine symbolische Beteiligung der Partner im obig beschriebenen Sinne charakterisiert, da die assoziativen Akteure kaum eine echte Chance haben, eigene Interessen in Einzelfällen auch gegen den Widerstand der Hoheitsverwaltung durchzusetzen, und ihr Einverständnis in vielen Fällen nicht zur Entscheidungsfindung benötigt wird.

Auf der einen Seite ist also durchaus ein Trend in Richtung einer höheren demokratischen Qualität der Beteiligung feststellbar. So verfügen im Vergleich

zur vorigen Förderperiode mehr Partner über Stimmrechte, haben mehr Partner die Möglichkeit, von Mitteln der Technischen Hilfe zu profitieren. Im Zeitverlauf ist insgesamt auch eine stetig bessere Einbindung der Partner in der Konsultationsphase feststellbar. In der Förderperiode 1994-99 galt noch z.B. für Sachsen-Anhalt, dass wichtige Partner wie Kammern und die Gewerkschaften „erst nach Verabschiedung der Förderkonzeption vom Wirtschaftsministerium über wesentliche Eckwerte der EFRE-Förderung informiert und damit sozusagen vor vollendete Tatsachen gestellt“²⁹² wurden; Ähnliches galt für die Bundesebene, wo der Zeitraum zur Abgabe von Stellungnahmen so eng bemessen war, dass *de facto* keine Einbindung der WISO-Partner vorlag²⁹³.

Wie die vorliegende Analyse gezeigt hat, weist die derzeitige Ausgestaltung des horizontalen Partnerschaftsprinzips erhebliche Mängel und damit eine nur schwache demokratische Qualität auf. Auch wenn der Vergleich der Bundesländer Best-Practice-Beispiele aufzeigen konnte, erfüllt kein Bundesland in allen Punkten die Anforderungen des hier entwickelten Kriterienrasters. Während Sachsen-Anhalt beispielsweise sehr gut aufgestellt ist, wenn es um Transparenz (Rückmeldungen) und materielle Einbindung der WISO-Partner (Mittel aus der Technischen Hilfe) geht, ist die Stimmenverteilung aus demokratischer Sicht weniger positiv zu bewerten. Ähnliches gilt für das Land Berlin, das sich zwar durch sehr transparente Strukturen auszeichnet, jedoch durch die Neubesetzung der Kontakt- und Beratungsstelle einen Rückschritt in der zuvor konstruktiven Zusammenarbeit mit den Partnern eingeleitet hat. Auch Mecklenburg-Vorpommern weist zwar im Bereich der Technischen Hilfe und damit dem Prinzip der Interessenvermittlung, nicht aber im Bereich der Stimmrechte, eine hohe demokratische Qualität auf.

Die Gründe dafür sind mannigfaltig. Zunächst haben die geführten Interviews bestätigt, dass bei aller Bedeutung von Institutionen die Eigentümlichkeit und das Eigengewicht von Akteurshandeln die Ausgestaltung der Beteiligung maßgeblich bestimmen²⁹⁴. Ein struktureller Schwachpunkt in der Umsetzung der Strukturfonds-Verordnungen in Deutschland ist die Tatsache, dass die Fondsverwaltungen, die ein organisatorisches Eigeninteresse daran haben, ihre Kompetenzen zu wahren, die Zugangsbedingungen zu den Institutionen der

²⁹² Hell 2001: 235.

²⁹³ Hell 2001: 236.

²⁹⁴ Vgl. zur Theorie des akteurszentrierten Institutionalismus ausführlich Heinelt et al. 2005:

Beschlussfassung sowie oftmals auch die Beschlussfassung selbst durch ein Vetorecht kontrollieren, so dass die Akteursbeziehungen eher einer *top-down* als einer *bottom-up* Logik folgen. Von Seiten der Verwaltung wird als Argument gegen eine weitreichende Entscheidungsbeteiligung im Sinne einer paritätischen Mitentscheidung der WISO-Partner ein angeblicher Effektivitätsverlust angeführt. Die daraus resultierenden Informations- und Kommunikationsbeziehungen drohen jedoch in symbolische Politik und in eine faktische Abkopplung der Partner umzuschlagen.

Auch auf Seiten der WISO-Partner fehlt es bisweilen am Einsatz der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen für Themenbereiche, die ihnen zu technisch erscheinen²⁹⁵, wobei aus externer Perspektive nur schwer zu beurteilen ist, wo der Wille²⁹⁶ und wo die Ressourcen fehlen. Zu diesem Ergebnis kommt auch die Europäische Kommission:

The survey showed that the involvement of smaller and less traditional partners, for example, anti-poverty groups, and that of the charity and voluntary sector is limited; and that Monitoring Committee meetings can be rather time-consuming because of the level of technical details discussed. In many cases the partners feel unable/ unwilling to increase their participation due to time and capacity constraints. The burdens of complicated administrative procedures and the lack of a regional partnership forum create constraints to the good functioning of partnership²⁹⁷.

Die vorliegende Untersuchung konnte zeigen, dass die Partner vor allem dann eine Chance haben, Verwaltungshandeln in ihrem Sinne zu beeinflussen, wenn der Wille zur Kooperation untereinander vorhanden ist. Dem stehen klassische Interessenkonflikte zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, aber auch politische Konkurrenz zwischen großen und kleinen Verbänden gegenüber, wobei sich letztere einen sehr viel größeren Einflussgewinn durch die Kooperation zwischen den Partnern erhoffen als erstere. „Um diese Motivationsprobleme zu lösen, müsste die Regionalpolitik [deshalb] positive Anreize für Kooperation und Vernetzung bieten“²⁹⁸; diese sind derzeit nur begrenzt vorhanden.

²⁹⁵ Vgl. Heinelt et al. 2005: 165.

²⁹⁶ Vgl. Hell 2001: 245, der in seiner Arbeit ein sehr unterschiedliches Maß des Engagements unter den WISO-Partnern hervorhebt.

²⁹⁷ Europäische Kommission 2005: 10.

²⁹⁸ Lehner 2006: 225.

3.3 *Synthese: Das Partnerschaftsprinzip als Vermittlungsprozess institutioneller Veränderung im Europäischen Mehrebenensystem?*

Abschließend wird in einer Synthese darüber reflektiert, ob das Partnerschaftsprinzip als neuer Governance-Modus eine institutionelle Veränderung im Europäischen Mehrebenensystem eingeleitet hat. Diese Frage ist unabhängig davon zu beantworten, wie es um die demokratische Qualität der Beteiligungsstrukturen bestellt ist.

Die vorliegende Untersuchung hat einen eindeutigen Trend in Richtung Ausbau der Beteiligungsrechte konstatiert. Zum einen ist der Anteil der Partner, die Mittel aus der Technischen Hilfe in Anspruch nehmen können, gestiegen; zum anderen verfügen erheblich mehr WISO-Partner über Stimmrechte als in früheren Förderperioden. Ungeachtet der Stimmrechte liegt die „strategische Pointe“²⁹⁹ der Begleitausschüsse aber auch darin, dass sie als Foren für regelmäßige Interaktion sowohl der Partner untereinander als auch der Partner mit der Verwaltung und somit als Katalysator für die Netzwerkbildung fungieren. Auch wenn die beteiligten Akteure selbstverständlich nicht nur im Rahmen der Begleitausschüsse interagieren (s.u.), ist der Begleitausschuss ein Forum, in dem die Kooperation in einem festen, i.d.R. halbjährlichen, Rhythmus erfolgt und in dem Handlungsnetzwerke begründet werden, die auch auf informellem Wege außerhalb der formalen Abstimmungen Interessenkonflikte beilegen können:

[...] the institutional features of the [monitoring committee] should help to introduce a space for deliberative processes – that is, interaction based on argument by reason and persuasion from free and equal actors – into European regional governance processes [...]³⁰⁰.

Auf nationaler Ebene organisieren große Dachorganisationen wie der DGB einen regelmäßigen innerverbandlichen Erfahrungsaustausch im Rahmen von Arbeitskreisen³⁰¹, während kleinere NGOs nur partiell und selten deutschlandweit vernetzt sind³⁰². Zwischenverbandliche Kontakte sind entweder über eine Vernetzungsstelle institutionalisiert oder sie bestehen über die Zusammenarbeit in anderen Foren wie beispielsweise dem Forum „Soziales

²⁹⁹ Lang / Schwab / Wollmann 2000: 101.

³⁰⁰ Kamlage 2008: 187.

³⁰¹ Vgl. Interview vom 11.09.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

³⁰² Vgl. Interview vom 01.08.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

Bayern“, wo dieselben Partner wie im BGA ESF Bayern vertreten sind³⁰³, oder über persönliche, informelle Arbeitskontakte, die sich über einen längeren Zeitraum entwickelt haben³⁰⁴. Doch auch wenn eine Vernetzungsstelle besteht, ist die Zusammenarbeit der Partner untereinander unterschiedlich stark ausgeprägt. Während in manchen Bundesländern eine sehr kooperative Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Partnern besteht³⁰⁵, arbeiten die Partner in anderen Bundesländern weniger offen zusammen³⁰⁶, was u.a. damit zu erklären ist, dass große Organisationen, insbesondere die Kammern, oftmals bereits über gute Kontakte in den jeweiligen Ministerien verfügen und weniger auf eine gute Zusammenarbeit mit den anderen WISO-Partnern angewiesen sind als kleinere Partner. Auf europäischer Ebene beginnen die Partner erst allmählich damit, sich zu vernetzen. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) organisiert zweimal pro Jahr einen Arbeitskreis, an dem Vertreter der Mitgliederorganisationen bzw. der Dachorganisationen aus den Mitgliedstaaten teilhaben, und im Rahmen dessen einerseits die Aktivitäten zu den beiden Fonds ESF und EFRE inhaltlich koordiniert werden sollen und andererseits ein Erfahrungsaustausch über die bestehenden Beteiligungsstrukturen und Steuerungsmechanismen organisiert wird³⁰⁷. Auch die Umweltverbände haben sich, insbesondere auf Initiative des WWF und des Central and Eastern European Bankwatch Network, inzwischen stärker untereinander vernetzt, und neben einem Austausch von Projektideen³⁰⁸ insbesondere im Rahmen der „*Coalition for Sustainable EU Funds*“ auch für den Austausch von Wissen über Beteiligungspraxen gesorgt³⁰⁹. Den größten Einfluss nehmen die Verbände zweifelsohne im Vorfeld der Verordnungsrevisionen³¹⁰, doch die „*Coalition for Sustainable EU Funds*“ beispielsweise hat auch ein Papier mit Forderungen zu Beteiligungsregelungen von NGOs erstellt, um die laufende Beteiligungspraxis in den Mitgliedstaaten zu beeinflussen. Daneben gibt es eine rege transnationale Zusammenarbeit der Umweltverbände, insbesondere zwischen Deutschland und den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten, die sehr stark

³⁰³ Vgl. Interview vom 26.08.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

³⁰⁴ Vgl. Interview vom 01.08.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

³⁰⁵ Vgl. Interview vom 24.07.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

³⁰⁶ Vgl. Interview vom 24.07.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

³⁰⁷ Vgl. Interview vom 11.09.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

³⁰⁸ Vgl. Interview vom 01.08.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

³⁰⁹ Zuletzt in einem Fachgespräch in Brüssel am 14.10.2008.

³¹⁰ Vgl. Huget 2007: 281.

von den Strukturfonds profitieren, und wo sich kleine Umwelt-NGOs weniger stark auf Mitgliedsbeiträge stützen können als in Westeuropa³¹¹.

Daneben organisiert die Kommission eine jährliche Anhörung der WISO-Partner, zu der in letzter Zeit auch einige NGOs eingeladen waren³¹². Die Bedeutung dieser Anhörungen für den weiteren Ausbau des Partnerschaftsprinzips muss jedoch als begrenzt eingeschätzt werden. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss selbst kritisiert, dass die Anhörungen meist nur wenige Stunden dauern und sich auf die „Erteilung von Auskünften über die Strukturfonds“ beschränken, was „nicht mit Konzertierung über die gemeinschaftliche Strukturpolitik gleichzusetzen“ sei³¹³. Das Hauptproblem ist in diesem Zusammenhang die enge zeitliche Begrenzung der Anhörungen und die damit verbundene Rivalität der WISO-Partner untereinander, wenn es um Rederechte geht³¹⁴. Insgesamt ist somit ein Trend in Richtung mehr Aktivitäten der Partner auf europäischer Ebene jenseits von Lobbytätigkeiten im Vorfeld von Vertragsrevisionen erkennbar. Als Hürden für die Zusammenarbeit sind die institutionelle Verschiedenheit der Mitgliedstaaten, die die Vergleichbarkeit erschweren, und die Konkurrenz der Partner untereinander zu nennen.

Auch wenn die Implementationssysteme in erster Linie von den Fondsverwaltungen dominiert bleiben, wurden sie bereits von den EU-Regelungen unter Veränderungsdruck gesetzt; sie sind gezwungen worden, vorhandene institutionelle Arrangements und übliche Routinen zu rechtfertigen, so dass ‚*windows of opportunity*‘ für einen Politikwandel geschaffen wurden. Dass diese angesichts der natürlichen Konkurrenz unter den WISO-Partnern selbst nicht immer genutzt worden sind, überrascht kaum. In Mecklenburg-Vorpommern waren die WISO-Partner aber in der Lage, der Fondsverwaltung die Finanzierung von Personalstellen aus der Technischen Hilfe abzutrotzen. Insofern ist hier durchaus Policy-Lernen auf beiden Seiten feststellbar: Auf Seiten der Verwaltung wird immer mehr erkannt, dass die Einbeziehung der Fachkenntnis der assoziativen Akteure vorteilhaft und eine Arbeitsentlastung für die Verwaltung sein kann (s. Zitat oben vom BGA Brandenburg); auf Seiten der

³¹¹ Vgl. Interview vom 01.08.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

³¹² Vgl. Interview vom 11.09.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

³¹³ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2003.

³¹⁴ Vgl. Interview vom 11.09.08, vgl. Fn 31 auf S. 8.

Partner ist eine zunehmende Sensibilisierung für das Thema Strukturfonds sowie ein wachsendes Interesse an einer Einbindung sowohl in den Begleitausschüssen als auch in den Konsultationsprozessen feststellbar, da die Partner hier Möglichkeiten zur Einflussnahme im Sinne ihrer Mitglieder auf wichtige strategische Entscheidungen sehen. Setzt sich dieser Trend fort, könnte dies langfristig dazu führen, dass das Partnerschaftsprinzip als alternativer Governance-Modus die auf Mehrheitsentscheidung basierende hierarchische Steuerung ergänzen könnte.

Das Ausmaß des Policy-Lernens einzuschätzen übersteigt indes die Möglichkeiten dieser Arbeit. Insgesamt lassen sich aber auf relativ gesicherter Basis folgende Schlussfolgerungen ziehen: Die Kommission war teilweise erfolgreich darin, über das Partnerschaftsprinzip institutionelle Veränderungen in Deutschland durchzusetzen. Trotz der traditionellen Abschottung der Verwaltung, der langen Tradition der Geheimhaltung von Verwaltungsinformationen und der etablierten Verwaltungspraxis, assoziative Akteure über Beratungs- und Anhörungsrechte, nicht aber über Stimmrechte einzubinden, wurden die Rechte der WISO-Partner, auch die Stimmrechte, sukzessive ausgebaut, auch wenn der Verordnungstext selbst keine Aussage zu den Stimmrechten beinhaltet. Als retardive Elemente sind in diesem Zusammenhang die unterschiedliche Ausprägung des Engagements der verschiedenen Kommissare für Regionalpolitik für das horizontale Partnerschaftsprinzip und die fehlende Kompetenz auf Seiten der Kommission, in das institutionelle Gefüge der Mitgliedstaaten einzugreifen, zu nennen. Nichtsdestotrotz konnte sich die Kommission in einigen Punkten den Mitgliedstaaten und den Regionen gegenüber durchsetzen; ihr wichtigstes Druckmittel war dabei ihr Genehmigungsrecht für die Operationellen Programme, das aber nur zu Beginn jeder siebenjährigen Förderperiode zum Tragen kommt.

Diese Arbeit hat aber auch gezeigt, dass die institutionelle Veränderungen, die durch das horizontale Partnerschaftsprinzip eingeleitet wurden, begrenzt bleiben: In vielen Fällen kann die Einbindung der Partner als tendenziell symbolisch bezeichnet werden (s. Kapitel 3.2.1.3). Die Einbindung assoziativer

Akteure ist als „Vermittlungsprozess institutioneller Änderungen“³¹⁵ im Mehrebenensystem somit mäßig erfolgreich gewesen.

³¹⁵ Vgl. Kohler-Koch / Conzelmann / Knodt 2004: 182.

4 Die Auflösung des Demokratiedefizits durch ein parlamentarisches Mandat?

Die eingangs aufgestellte Hypothese, dass *über das horizontale Partnerschaftsprinzip die demokratischen Legitimationsdefizite, die mit der Einführung des vertikalen Partnerschaftsprinzips einhergingen, mittels der demokratischen Aufwertung der Verwaltungsarbeit durch die Beteiligung assoziativer Akteure aufgewogen werden*, muss somit modifiziert werden. Die Einbindung assoziativer Akteure in die Strukturfondsförderung konnte zwar stellenweise demokratische Legitimation schaffen, beispielsweise über eine erweiterte Offenheit und Zugänglichkeit der Gremien, die die Transparenz der Verwaltungsarbeit für die beteiligten assoziativen Akteure und ihre Mitglieder erhöht³¹⁶; des Weiteren über eine partielle Förderung der fachlichen Arbeit der beteiligten Partner aus Mitteln der Technischen Hilfe und über die stimmberechtigte Teilnahme der WISO-Partner an den Verhandlungen im Rahmen der Begleitausschüsse³¹⁷. Während das Prinzip der Interessenvermittlung in der deutschen Implementationspraxis damit eine relativ demokratische Ausgestaltung erfahren hat, sind das Prinzip der Effektivität wegen der fehlenden Parität nur teilweise und das Prinzip der politischen Verantwortlichkeit aufgrund der mangelhaften Öffentlichkeit der Vorgänge und der fehlenden Rahmen-Regelsetzung durch parlamentarische Entscheidungen nur wenig demokratisch umgesetzt. Das gilt für alle Bundesländer gleichermaßen, die sich zwar innerhalb der einzelnen Variablen stark unterscheiden, die aber allesamt die demokratischen Legitimationspotentiale des Partnerschaftsprinzips nicht voll ausschöpfen. Während die assoziativen Akteure im Rahmen der Konsultation in den Prozess der Willensbildung und im Rahmen der Begleitausschüsse in den Prozess der Entscheidungsfindung eingebunden sind, dominiert zumeist die Verwaltung die Verhandlungen und behält sich ohne Ausnahme in allen Begleitausschüssen entweder ein Vetorecht oder die Mehrzahl der Stimmen vor. Insofern kann die Partnerschaft derzeit eher als symbolische denn als echte Beteiligung charakterisiert werden, obwohl ein Trend in Richtung echte Beteiligung zu konstatieren ist.

³¹⁶ Dies ist nicht zu verwechseln mit der Transparenz gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit, die große Defizite aufweist.

³¹⁷ Wenn auch die Stimmen nicht paritätisch verteilt sind.

Auch wenn sich die etablierte Verwaltungspraxis in Deutschland, die traditionell von einer Geheimhaltung der Verwaltungsinformationen und einer starken Abschottung der Verwaltung in der Phase der Entscheidungsfindung gekennzeichnet war, auf Druck der europäischen rechtlichen Vorgaben und auf informellen Druck der Kommission im Zusammenhang mit der Genehmigung der Operationellen Programme den WISO-Partner gegenüber geöffnet hat, war das Partnerschaftsprinzip als Vermittlungsprozess institutioneller Veränderungen im Mehrebenensystem nur begrenzt erfolgreich. Insbesondere wirkt sich die eingespielte Arbeitsteilung zwischen den deutschen Landtagen und den Verwaltungen, die weitgehend unreflektiert auf europäische Politiken übertragen wird, nachteilig auf die demokratische Legitimation der EU-Strukturfonds-Förderung aus³¹⁸. Wie gesehen, sind die Parlamente nur über die Kofinanzierung und über die Gespräche im Bund-Länder-Kreis an der EU-Strukturfonds-Förderung beteiligt.

Eine Lösung der drei hier präsentierten Hauptkonflikte – nämlich der Widerstand der Verwaltung, Verantwortung abzutreten, die zögerliche Bereitschaft, WISO-Partnern den Zugang zu Ressourcen in Form von Technischer Hilfe zu ermöglichen und die Konkurrenz zwischen den WISO-Partnern untereinander – könnte durch eine parlamentarische Entscheidung über die grundsätzliche Ausgestaltung von Partnerschaft herbeigeführt werden. Die Herausgabe entsprechender *Guidelines* durch die Kommission, die alternativ vorstellbar wäre, wird von den Partnern immer wieder gefordert, ist aber bislang nicht umgesetzt worden. Denkbar wäre somit erstens ein gesetzlicher Rahmen für die in den Geschäftsordnungen der Begleitausschüsse festzulegenden bedeutsamsten Regularien, nämlich die Zusammensetzung der Gremien sowie die Stimmrechtsverteilung. Damit würden die WISO-Partner mit einem Mandat ausgestattet, das ihre Legitimation, die bisher aus den Strukturfondsverordnungen abgeleitet wird, durch die direkte Rückführung auf das (regionale) Parlament erhöhen würde. Außerdem würde ein direktes parlamentarisches Mandat ihre Stellung gegenüber der Fondsverwaltung stärken, so dass erste strukturelle Voraussetzungen für eine echte, nicht nur symbolische, Zusammenarbeit, geschaffen würden. Zweitens wäre eine parlamentarische Grundsatzentscheidung darüber vorstellbar, ob, und wenn ja,

³¹⁸ Zu diesem Ergebnis kommt Auel 2003: 285 f.

in welcher Form, die Arbeit der WISO-Partner aus den Mitteln der Technischen Hilfe finanziert würde. Die Vergabe eines politischen Mandats würde eine solche Entscheidung folgerichtig erscheinen lassen.

Entscheidend ist zudem die Einsicht, dass Partnerschaft als Governance-Modus nicht von selbst funktioniert, sondern gemanagt werden muss. Dies ist Aufgabe der staatlichen Akteure. Die Idee dahinter ist die Abkehr von der Idee des „schlanken Staates“ hin zu einem breiteren Ansatz, dessen Problemsicht über die Effizienz hinausgeht und der auch Kohärenz und Effektivität von Entscheidungen als Zielsetzung für wertvoll hält. Prinzipiell sollten Vorstellungen der involvierten Partner über den Umgang der Partner miteinander und über Qualitätskriterien einer Partnerschaft vorhanden sein. Ein solches Verständnis würde sich durch die parlamentarische Deliberation vermutlich schneller entwickeln.

Eine Motivation für die Befassung der Parlamente mit diesen ihnen traditionell eher fremden Fragen wäre wie folgt vorstellbar: Wenn die regionale Ebene die WISO-Partner so einbindet, dass die demokratische Qualität der EU-Strukturfonds-Förderung gesteigert wird, könnte sie das später als Argument nutzen, um – auch in anderen Politikfeldern - mehr Kompetenzen im Sinne der Subsidiarität einzufordern. Die Erhöhung der demokratischen Legitimation der Implementationsprozesse könnte den Regionen zudem als Argument dienen, die Strukturpolitik auch in den alten Mitgliedstaaten künftig mit einem gleich bleibenden Mittelaufwand aus dem EU-Budget zu finanzieren.

Literatur

I Primärquellen

1. Recht der EG

Entscheidung 2005/600/EG: Entscheidung des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union, L 205.

VO 2052/1988: Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander, Amtsblatt der Europäischen Union, L 185.

VO 2081/1993: Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen, Amtsblatt der Europäischen Union, L 193.

VO 1260/1999: Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, Amtsblatt der Europäischen Union, L 161.

VO 1081/2006: Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Europäischen Sozialfonds, Amtsblatt der Europäischen Union, L 210.

VO 1083/2006: Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, Amtsblatt der Europäischen Union, L 210.

2. Dokumente der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments

Europäische Kommission, 2001: Weißbuch Europäisches Regieren, KOM (2001) 428.

Europäische Kommission, 2004: Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_de.htm
(Stand: 09.09.08).

Europäische Kommission, 2005: Partnership in the 2000-2006 Programming Period. Analysis of the Implementation of the Partnership Principle, abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/partnership_report2005.pdf (Stand: 23.07.08)

Europäische Kommission, 2006: Mitteilung der Europäischen Kommission. Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union, KOM (2006) 689.

Europäische Kommission, 2006a: Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_de.htm
(Stand: 09.09.08).

Europäische Kommission, 2007: Social Partners as Beneficiaries. European Social Fund Support to Social Partners in the 2007-2013 Period, abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/tp_socialpartners_en.pdf
(Stand: 20.09.08).

Europäische Kommission, 2008: Mitteilung der Europäischen Kommission. Europäische Transparenzinitiative: Rahmen für die Beziehungen zu Interessenvertretern, KOM(2008) 323.

Europäisches Parlament, 2008: Governance und Partnerschaft in der Regionalpolitik, abrufbar unter:
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/governance/governance_de.pdf (Stand: 23.07.08).

3. Nationale Dokumente

Bund:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2007: Operationelles Programm des Bundes für den ESF, abrufbar unter:
http://www.esf.de/portal/generator/1406/property=data/op_bund.pdf (Stand: 20.09.08), S. 241-259.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2008: Geschäftsordnung des Begleitausschusses zur Durchführung des Operationellen Programms für die Interventionen der Gemeinschaft unter Beteiligung des ESF in der Bundesrepublik Deutschland (auf Anfrage erhältlich).

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2007: Geschäftsordnung des Begleitausschusses für das EFRE-Bundesprogramm, abrufbar unter:
http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1044690/Geschaeftsordnung-des-Begleitausschusses-vom-11.06.2007.pdf (Stand: 10.09.08).

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2007a: Operationelles Programm. Verkehr EFRE Bund, abrufbar unter:
http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1023538/Operationelles-Programm-Verkehr-EFRE-Bund-2007-2013-vom-07.12.2007.pdf (Stand: 10.09.08), S. 164-172.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2007: Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013, abrufbar unter:
<http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/foerderdatenbank/nsrp-2007-13.property=pdf.bereich=bmwi.sprache=de.rwb=true.pdf> (Stand: 04.08.08), S. 7-9.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2008: EU-Strukturfonds in Deutschland, abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eu-strukturfonds-in-deutschland,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 10.09.08).

Bundesregierung, 2007: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Dr. Thea Dückert, Priska Hinz (Herborn), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestags-Drucksache 16/4392.

Bayern:

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, 2007: Geschäftsordnung des Begleitausschusses zur Durchführung des operationellen Programms Zukunft in Bayern. ESF, abrufbar unter: <http://www.stmas.bayern.de/arbeit/esf2007-2013/beglaussch-goe.pdf> (Stand: 10.09.08).

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, 2007a: Operationelles Programm. Zukunft in Bayern - ESF, abrufbar unter: <http://www.stmas.bayern.de/arbeit/esf2007-2013/programm07-13.pdf> (Stand: 10.09.08), S. 60-135.

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, 2007: Geschäftsordnung des Begleitausschusses zur Durchführung des Operationellen Programms des EFRE, abrufbar unter: [http://www.stmwivt.bayern.de/EFRE/ Downloads/Wettbewerbsfaehigkeit Beschaeftigung/RWB Geschaeftsordnung 07-06-29.pdf](http://www.stmwivt.bayern.de/EFRE/Downloads/Wettbewerbsfaehigkeit_Beschaeftigung/RWB_Geschaeftsordnung_07-06-29.pdf) (Stand: 10.09.08).

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, 2007a: Operationelles Programm des EFRE Bayern, abrufbar unter: [http://www.stmwivt.bayern.de/EFRE/ Downloads/Wettbewerbsfaehigkeit Beschaeftigung/RWB Operationelles Programm.pdf](http://www.stmwivt.bayern.de/EFRE/Downloads/Wettbewerbsfaehigkeit_Beschaeftigung/RWB Operationelles Programm.pdf) (Stand: 10.09.08), S. 69-128.

Baden-Württemberg:

Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg, 2007: Operationelles Programm. Chancen fördern – Der ESF in Baden-Württemberg, abrufbar unter: http://www.esf-bw.de/esf/fileadmin/user_upload/downloads/2007-10-31_OP_ESF.pdf (Stand: 10.09.08), S. 65-124.

Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg, 2007a: Geschäftsordnung des Begleitausschusses zur Durchführung des OP Chancen fördern – der ESF in Baden-Württemberg (auf Anfrage zugeschickt).

Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg, 2007: Operationelles Programm. Teil EFRE in Baden-Württemberg, abrufbar unter: http://www.landwirtschaft-bw.info/servlet/PB/show/1214509/mlr_OP%20RWB%20EFRE%20BW%20Stand_24-10-2007.pdf (Stand: 10.09.08), S. 111-175.

Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg, 2007a: Geschäftsordnung des Begleitausschusses Teil EFRE in Baden-Württemberg (auf Anfrage zugeschickt).

Berlin:

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin, 2007: Operationelles Programm des Landes Berlin für den EFRE, abrufbar unter: http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-strukturfonds/efre_op_051007genehmigt.pdf (Stand: 10.09.08), S. 147-150.

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin, 2007a: Operationelles Programm des Landes Berlin für den ESF, abrufbar unter: http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-strukturfonds/esf/op_esf_druckversion.pdf (Stand: 10.09.08), S. 86-139.

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen Berlin, 2008: Geschäftsordnung des Gemeinsamen Begleitausschusses des Landes Berlin zur Durchführung der Operationellen Programme für die Interventionen der Europäischen Strukturfonds EFRE und ESF, abrufbar unter: http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-strukturfonds/koordinierungsbuero/go_stand_01022008.pdf (Stand: 10.09.08).

Brandenburg:

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie Brandenburg, 2007: Operationelles Programm des Landes Brandenburg für den ESF, abrufbar unter: http://www.esf.brandenburg.de/sixcms/media.php/land_bb_boa_01.c.59054.de (Stand: 10.09.08), S. 137-140.

Ministerium für Wirtschaft Brandenburg, 2007: Operationelles Programm des Landes Brandenburg für den EFRE, abrufbar unter: http://www.wirtschaft.brandenburg.de/sixcms/media.php/gsid=lbm1.a.1312.de/OP_EFRE.pdf (Stand: 10.09.08), S. 176-199.

Staatskanzlei Land Brandenburg, 2007: Geschäftsordnung des gemeinsamen Begleitausschusses Brandenburg zum EFRE, ESF und ELER (auf Anfrage zugeschickt).

Bremen:

Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales Freie Hansestadt Bremen, 2007: Geschäftsordnung des Begleitausschusses zur Durchführung des Operationellen Programms für den ESF, abrufbar unter: <http://www.esf-bremen.de/sixcms/media.php/13/Gesch%E4ftsordnung%20BGA%20ESF%20Ziel%202007%20-%202013%20endg.pdf> (Stand: 18.09.08), S. 71-98.

Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales Freie Hansestadt Bremen, 2007a: Operationelles Programm für den ESF im Land Bremen, abrufbar unter: <http://www.esf-bremen.de/sixcms/media.php/13/2007DE052PO004%20Genehmigungsstand.pdf> (Stand: 10.09.08), S. 71-98.

Senator für Wirtschaft und Häfen Freie Hansestadt Bremen, 2007:
Operationelles Programm EFRE Bremen, abrufbar unter: <http://www.efre-bremen.de/index.php?id=435&languageid=1> (Stand: 18.09.08); S. 98-100.

Verwaltungsbehörde für das EFRE-Programm Bremen, 2007:
Geschäftsordnung des Begleitausschusses für das Operationelle Programm EFRE Bremen (auf Anfrage zugeschickt).

Hamburg:

Behörde für Wirtschaft und Arbeit Freie und Hansestadt Hamburg, 2007:
Operationelles Programm für den ESF, abrufbar unter: <http://www.esf-hamburg.de/fileadmin/dokumente/grundlagen/OP%20HH%20ESF%202007-2013.pdf> (Stand: 18.09.08), S. 83-137.

Behörde für Wirtschaft und Arbeit Freie und Hansestadt Hamburg, 2007a:
Operationelles Programm für das Ziel RWB (EFRE), abrufbar unter: <http://www.hamburg.de/servlet/contentblob/162530/efre-op-2007-2013-pdf/data.pdf> (Stand: 23.09.08), S. 2-5 und S. 110-111.

Behörde für Wirtschaft und Arbeit Freie und Hansestadt Hamburg, 2007b:
Geschäftsordnung des ESF-Begleitausschusses zur Durchführung des Förderprogramms aus dem ESF-Strukturfonds - Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg (auf Anfrage zugeschickt).

Behörde für Wirtschaft und Arbeit Freie und Hansestadt Hamburg, 2007c:
Geschäftsordnung des Begleitausschusses zur Durchführung des OP des EFRE Hamburg (auf Anfrage zugeschickt).

Hessen:

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, 2007:
Operationelles Programm für die Förderung der RWB in Hessen aus Mitteln des EFRE, abrufbar unter: <http://www.efre-hessen.de/> (Stand: 19.09.08), S. 80-135.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, 2007a:
Geschäftsordnung des Begleitausschusses zum OP für die Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in Hessen aus Mitteln des EFRE (auf Anfrage zugeschickt).

Hessisches Sozialministerium, 2007: Geschäftsordnung des Begleitausschusses zur Durchführung des Hessischen Operationellen Programms RWB im Rahmen des ESF, abrufbar unter: http://www.esf-hessen.de/upload/Begleitausschuss_Hessen-Gesch%C3%A4ftsordnung_611.pdf (Stand: 19.09.08).

Hessisches Sozialministerium, 2007a: Operationelles Programm für die Förderung der RWB in Hessen aus Mitteln des ESF, abrufbar unter: http://www.esf-hessen.de/upload/HE-OP_2007-11-14c_1261.pdf (Stand: 19.09.08), S. 70-122.

Hessisches Sozialministerium, 2007b: Geschäftsordnung des Begleitausschusses zur Durchführung des Hessischen OP im Rahmen des ESF (auf Anfrage zugeschickt).

Mecklenburg-Vorpommern:

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern, 2007: ESF. Operationelles Programm des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Ziel Konvergenz, abrufbar unter: <http://www.europa-mv.de/docs/download/10145/Operationelles%20Programm%20ESF.pdf> (Stand: 19.09.08), S. 66-147.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern, 2007a: EFRE. Operationelles Programm des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Ziel Konvergenz, abrufbar unter: <http://www.europa-mv.de/docs/download/10132/Operationelles%20Programm%20EFRE.pdf> (Stand: 19.09.08), S. 140-168.

Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern, 2007: Geschäftsordnung für den Begleitausschuss des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Durchführung der OP des EFRE und ESF sowie des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des ELER im Land Mecklenburg-Vorpommern (auf Anfrage zugeschickt).

Niedersachsen:

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2007: Operationelles Programm für den EFRE im Ziel „Konvergenz“, abrufbar unter: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C41339032_L20.pdf (Stand: 19.09.08), S. 91-93.

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2007a: Operationelles Programm für den ESF im Ziel „Konvergenz“, abrufbar unter: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C37932756_L20.pdf (Stand: 19.09.08), S. 52-108.

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2007b: Operationelles Programm für den EFRE im Ziel „RWB“, abrufbar unter: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C38563071_L20.pdf (Stand: 19.09.08), S. 89-91.

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2007c: Operationelles Programm für den ESF im Ziel „RWB“, abrufbar unter: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C38562080_L20.pdf (Stand: 19.09.08), S. 52-102.

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2007d: Geschäftsordnung des Begleitausschusses zur Durchführung der EFRE-Förderprogramme, abrufbar unter: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C47096112_L20.pdf (Stand: 19.09.08).

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2008: Geschäftsordnung des Begleitausschusses zur Durchführung der ESF-Förderprogramme, abrufbar unter: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C47096145_L20.pdf (Stand: 19.09.08).

Nordrhein-Westfalen:

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2007: ESF. Operationelles Programm zur Umsetzung in Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter: <http://www.arbeitsmarkt.nrw.de/esf/material/esf-op2007-2013.pdf> (Stand: 19.09.08), S. 56-80.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2007a: Geschäftsordnung des Begleitausschusses für die Durchführung des NRW-OP im Rahmen des ESF (auf Anfrage zugeschickt).

Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, 2007: Operationelles Programm (EFRE) für das Ziel RWB, abrufbar unter: http://www.ziel2-nrw.de/1_Ziel2-Programm/3_1_Programmtexte/Operationelles_Programm_13_08_20071.pdf (Stand: 19.09.08), S. 3-190.

Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, 2007a: Geschäftsordnung des Ziel-2-Begleitausschusses für das Programm EFRE NRW (auf Anfrage zugeschickt).

Rheinland-Pfalz:

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz, 2007: Operationelles Programm für den ESF im Ziel RWB, abrufbar unter: http://www.lsjv.de/home/download/a_esf_op_rlp_im_ziel_2.pdf (Stand: 19.09.08), S. 87-137.

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz, 2007: Operationelles Programm „Wachstum durch Innovation“ im Rahmen des Ziels RWB, abrufbar unter: <http://www.mwvlw.rlp.de/internet/nav/75b/75b21781-7897-011a-3b21-71e3742f2293&class=net.icteam.cms.utils.search.AttributeManager;uBasAttrDef=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-eeee-000000000008.htm> (Stand: 21.09.08), S. 139-141.

Saarland:

Ministerium für Justiz, Arbeit, Gesundheit und Soziales des Saarlandes, 2007: Operationelles Programm für den ESF, abrufbar unter: http://www.saarland.de/dokumente/thema_arbeitsmarktforderung/ESF-OP-Ziel-2-Saarland_-_071207_EndfassungWEB.pdf (Stand: 21.09.08), S. 81-134.

Ministerium für Justiz, Arbeit, Gesundheit und Soziales des Saarlandes, 2007a: Geschäftsordnung des Begleitausschusses des Saarlandes zur Durchführung des OP des Saarlandes für den ESF (auf Anfrage zugeschickt).

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Saarlandes, 2007: Operationelles Programm für den EFRE, abrufbar unter: http://www.saarland.de/dokumente/thema_strukturfondsfoerderung/Operationelles_Programm_2007-2013_EFRE_Saarland.pdf (Stand: 21.09.08), S. 142-176.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Saarlandes, 2007a: Geschäftsordnung des Begleitausschusses des Saarlandes zur Durchführung des OP für die Intervention der Gemeinschaft im Rahmen des EFRE (auf Anfrage zugeschickt).

Sachsen:

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2007: Operationelles Programm für den EFRE, abrufbar unter:
http://www.smwa.sachsen.de/set/431/efre-op_fassung_04-05-2007.pdf (Stand: 21.09.08); S. 18-21 und 278-279.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2007a: Operationelles Programm für den ESF, abrufbar unter:
http://www.smwa.sachsen.de/set/431/esf-op_20_07_07.pdf (Stand: 21.09.08), S. 76-151.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2007b: Geschäftsordnung des Begleitausschusses des Freistaates Sachsen für den ESF zur Strukturfondsförderung (auf Anfrage zugeschickt).

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2007c: Geschäftsordnung des Begleitausschusses für das OP des Freistaates Sachsen für den EFRE (auf Anfrage zugeschickt).

Sachsen-Anhalt:

Staatskanzlei Sachsen-Anhalt, 2006: Stellungnahmen der Wirtschafts- und Sozialpartner zum Operationellen Programm für den Einsatz des EFRE und des ESF und Anmerkungen der Landesregierung, abrufbar unter:
http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Europa/ab_2007/stell_efre-u_esf.pdf (Stand: 23.09.08).

Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, 2007: Geschäftsordnung des Begleitausschusses zur Durchführung der Operationellen Programme EFRE und ESF Sachsen-Anhalt, abrufbar unter:
http://www1.europa.sachsen-anhalt.de/vademecum/Anlagen/BA/Geschaeftsordnung_EFRE_ESF_BA.pdf (Stand: 10.09.08).

Staatskanzlei Sachsen-Anhalt, 2007: Operationelles Programm EFRE, abrufbar unter: http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Europa/ab_2007/OP_EFRE.pdf (Stand: 10.09.08), S. 154-175.

Staatskanzlei Sachsen-Anhalt, 2007a: Operationelles Programm ESF, abrufbar unter: http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Europa/ab_2007/OP_ESF.pdf (Stand: 10.09.08), S. 139-156.

Schleswig-Holstein:

Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein, 2007: Operationelles Programm für den ESF im Ziel RWB, abrufbar unter: <http://www.schleswig-holstein.de/MJAE/DE/Arbeitsmarkt/Foerderung/Zukunftsprogramm/PDF/operationellesProgramm,templateId=raw,property=publicationFile.pdf> (Stand: 21.09.08), S. 91-151.

Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein, 2007a: Geschäftsordnung des Begleitausschusses für das Operationelle Programm des Landes Schleswig-Holstein für den ESF (auf Anfrage zugeschickt).

Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein, 2007: Operationelles Programm EFRE, abrufbar unter: <http://www.schleswig-holstein.de/MWV/DE/Wirtschaft/Wirtschaftsfoerderung/EUFoerderungSH/downloads/OpProgrEFRE,templateId=raw,property=publicationFile.pdf> (Stand: 21.09.08), S. 2-4 und S. 191-200.

Thüringen:

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit, 2007: Operationelles Programm für den Einsatz des EFRE, abrufbar unter: http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmwta/strukturfonds/op-efre_2007-2013_als_brosch_re.pdf (Stand: 21.09.08), S. 55-106.

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit, 2007a: Operationelles Programm für den ESF, abrufbar unter: http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmwta/wirtschaft/op_version-19-10-2007.pdf (Stand: 21.09.08), S. 80-125.

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit, 2007b: Geschäftsordnung des Begleitausschusses für das Operationelle Programm für den Einsatz des EFRE und des ESF in Thüringen (auf Anfrage zugeschickt).

4. Protokolle, Stellungnahmen und Positionspapiere

Coalition for Sustainable EU Funds, 2007: 10 Golden Rules for NGO Partnership, abrufbar unter: http://www.coalition-on-eufunds.org/Golden_Rules_for_partnership.pdf (Stand: 28.08.08).

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2003: Stellungnahme zum Thema Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds, ECO/106.

Friedrich-Ebert-Stiftung, 2001: Europäische Strukturfonds und Beschäftigung: Ideenwettbewerb für innovative Strategien zur Regionalentwicklung, Tagungsbericht zur Veranstaltung am 08.06.2000, abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00959toc.htm>

ISW (Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle-Leipzig e.V.), 2001: Dokumentation des Seminars „Erfahrungsaustausch der Wirtschafts- und Sozialpartner über ihre Rolle in den Begleitausschüssen der Operationellen

Programm der Länder und des GfK am 6. Dezember 2001, abrufbar unter:
<http://www.isw-online.org/seminarreihe/doku011206.pdf> (Stand: 24.07.08).

II Sekundärliteratur

Auel, Katrin, 2002: Akteure oder nur Statisten? Regionale Parlamente im europäischen Mehrebenensystem, in: in: Conzelmann, Thomas / Knodt, Michèle (Hrsg.): Regionales Europa – Europäisierte Regionen, Frankfurt, S. 191-212.

Auel, Katrin, 2003: Regionalisiertes Europa – Demokratisches Europa? Eine Untersuchung am Beispiel der europäischen Strukturpolitik, Baden-Baden.

Bauer, Michael, 2002: The EU 'Partnership Principle': Still a Sustainable Governance Device Across Multiple Administrative Arenas?, in: Public Administration, Bd. 80/4, S. 769-789.

Batterbury, Sarah / Kelleher, John / Stern, Elliot, 1999: The Thematic Evaluation of the Partnership Principle, Tavistock Institute, abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rathe_en.htm
(Stand: 07.07.08)³¹⁹.

Benz, Arthur, 2003²: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union, in: Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, S. 317-347.

Bode, Eckhardt, et al., 2002: European Integration, Regional Structural Change and Cohesion: A Survey of Theoretical and Empirical Literature, Contribution to the EURECO Project. EU 5th Framework Program.

Cohen, Joshua / Rogers, Joel, 1992: Secondary Associations and Democratic Governance, in: Politics and Society, Bd. 20/4, S. 393-472.

Conzelmann, Thomas, 2002: Große Räume, kleine Räume. Europäisierte Regionalpolitik in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden.

Dahl, Robert, 2000: On Democracy, New Haven.

Göler, Daniel, 2006: Deliberation – Ein Zukunftsmodell europäischer Entscheidungsfindung? Analyse der Beratungen des Verfassungskonvents 2002-2003, Baden-Baden.

Gusy, Christoph, 2000: Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der Europäischen Union, in: Brunkhorst, Hauke / Kettner, Matthias (Hrsg.): Globalisierung und Demokratie. Wirtschaft, Recht, Medien, Frankfurt a.M., S. 131-150.

Heinelt, Hubert / Malek, Tanja, 2002: Neuere Steuerungsformen im europäischen Mehrebenensystem, in: Conzelmann, Thomas / Knodt, Michèle (Hrsg.): Regionales Europa – Europäisierte Regionen, Frankfurt, S. 69-86.

³¹⁹ Studie im Auftrag der Europäischen Kommission.

- Heinelt, Hubert et al.*, 2005: Die Entwicklung der EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozess, Baden-Baden.
- Heinelt, Hubert*, 2008: Demokratie jenseits des Staates. Partizipatives Regieren und Governance, Baden-Baden.
- Hell, Ralf*, 2001: EG-Regionalpolitik in Sachsen-Anhalt. Kohäsionsziel – Kompetenzverschränkung – Interessendivergenz, Wiesbaden.
- Hinkel, Karl*, 1977: Zur Leistungsfähigkeit der Politikverflechtung aus Landessicht, in: Scharpf, Fritz / Reissert, Bernd / Schabel, Fritz (Hrsg.): Politikverflechtung II. Kritik und Berichte aus der Praxis, Kronberg, S. 94-103.
- Hirst, Paul*, 1994: Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance, Cambridge.
- Holzwart, Holger*, 2003: Der rechtliche Rahmen für die Verwaltung und Finanzierung der gemeinschaftlichen Strukturfonds am Beispiel des EFRE, Berlin.
- Hooghe, Liesbet (Hrsg.)*, 1996: Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance, Oxford.
- Hooghe, Liesbet / Marks, Gary*, 2001: Multi-Level Governance and European Integration, Lanham.
- Hrbek, Rudolf / Weyand, Sabine*, 1994: Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven, München.
- Huget, Holger*, 2007: Demokratisierung der EU. Normative Demokratietheorie und Governance-Praxis im europäischen Mehrebenensystem, Wiesbaden.
- Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate (Hrsg.)*, 2003²: Europäische Integration, Opladen.
- Kamlage, Jan-Hendrik*, 2008: Assessing the Legitimacy of European Regional Policy: The Interplay of Civil Society and State Actors in Sweden and Germany, in: Steffek, Jens / Kissling, Claudia / Nanz, Patrizia: Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?, Basingstoke, S. 185-207.
- Kleinfeld, Ralf / Plamper, Harald / Huber, Andreas (Hrsg.)*, 2007: Good Regional Governance. Transferprojekt der Hans-Böckler-Stiftung zur Stärkung der Steuerungsfähigkeit und Kooperation in der Region, abrufbar unter: http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2004-635-5-3.pdf (Stand: 09.09.08).
- Knodt, Michèle*, 1998: Die Prägekraft regionaler Politikstile, in: Kohler-Koch, Beate, et al. (Hrsg.): Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration, Opladen, S. 97-124.
- Kohler-Koch, Beate*, 1996: Regionen im Mehrebenensystem der EU, in: König, Thomas / Rieger, Elmar / Schmitt, Hermann (Hrsg.): Das europäische Mehrebenensystem, Frankfurt, S. 203-227.

Kohler-Koch, Beate / Conzelmann, Thomas / Knodt, Michèle, 2004: Europäische Integration – Europäisches Regieren, Wiesbaden.

König, Thomas / Rieger, Elmar / Schmitt, Hermann (Hrsg.), 1996: Das europäische Mehrebenensystem, Frankfurt.

Iurato, Giovanna, 2003: Partnership and Structural Funds: Set up and Conditionings on Regional Participation, in: *The European Union Review*, Bd. 8/3, S. 65-92.

Lang, Jochen / Schwab, Oliver / Wollmann, Hellmut, 2000: Institutionelle Innovation der EU und Renitenz des deutschen Föderalismus: Die Begleitausschüsse in der EU-Strukturfonds-Förderung, in: *Verwaltungsarchiv*, Bd. 91, S. 100-116.

Lang, Jochen, 2004: Symbolische Implementation als Flexibilitätsreserve. Die Umsetzung europäischer regionaler Strukturpolitik in Deutschland, Irland und Schweden, abrufbar unter: http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=974884545&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=974884545.pdf (Stand: 17.09.08).

Lehner, Franz, 2006: Konzepte und Bewertungskriterien am Beispiel der EU-Regionalpolitik. ‚Good‘ Regional Governance?, in: Kleinfeld, Ralf / Plamper, Harald / Huber, Andreas (Hrsg.): *Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*, Göttingen, S. 213-228.

Petzold, Wolfgang, 2005: Zur Debatte und den Perspektiven der EU-Strukturpolitik nach 2006, in: Hartwig, Ines / Petzold, Wolfgang (Hrsg.): *Solidarität und Beitragsgerechtigkeit. Die Reform der EU-Strukturfonds und die Finanzielle Vorausschau*, Baden-Baden, S. 117-136.

Petzold, Wolfgang, 2006: Die Reform der EU-Strukturpolitik 2007-2013 zwischen Verteilungslogik und Europäisierung, in: *Jahrbuch des Föderalismus*, Bd. 7, S. 552-575.

Petzold, Wolfgang, 2006a: Welchen Beitrag leistet die EU-Regionalpolitik zu Good Regional Governance? Außer Spesen nichts gewesen? in: Kleinfeld, Ralf / Plamper, Harald / Huber, Andreas (Hrsg.): *Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*, Göttingen, S. 201-211.

Reese-Schäfer, Walter, 2007²: *Politisches Denken heute. Zivilgesellschaft, Globalisierung und Menschenrechte*, München.

Ryan, John, 1995: The Federal Republic of Germany and the effect of the European Union Regional Policy on its federal system, in: *Local Government Policy Making*, Bd. 22/1, S. 32-39.

Scharpf, Fritz, 1970: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz.

Schmidt, Manfred, 2000³: *Demokratiethorien*, Opladen.

Schöndorf-Haubold, Bettina, 2005: Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft. Rechtsformen und Verfahren europäischer Verbundverwaltung, Heidelberg.

Schöndorf-Haubold, Bettina, 2005a: Gemeinsame Europäische Verwaltung: die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard / Schöndorf-Haubold, Bettina (Hrsg.): Der Europäische Verwaltungsverbund. Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU, Tübingen.

Steffek, Jens / Kissling, Claudia / Nanz, Patrizia (Hrsg.), 2008: Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?, Basingstoke.

Thamm, Edgar, 1989: Bürgerbeteiligung in der Regionalpolitik. Die Stärkung der ‚regionalen Eigenentwicklung‘ durch die Einführung von erweiterten Bürgerbeteiligungsverfahren in die Regionalpolitik, Würzburg.

Thielemann, Eiko, 2002: Nationale Anpassung an Europa: Institutionelle Kompatibilität und Vetopunkte, in: Conzelmann, Thomas / Knodt, Michèle (Hrsg.): Regionales Europa – Europäisierte Regionen, Frankfurt, S. 165-187.

Thom, Norbert / Ritz, Adrian, 2008⁴: Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden.

Tödtling-Schönhofer, Herta et al., 2003: A Study of the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/efficiency_methods_full.pdf (Stand: 23.07.08)³²⁰.

Tömmel, Ingeborg, 2002: Die Regionalpolitik der EU: Systementwicklung durch Politikgestaltung, in: Conzelmann, Thomas / Knodt, Michèle (Hrsg.): Regionales Europa – Europäisierte Regionen, Frankfurt, S. 39-68.

Tömmel, Ingeborg, 2006: Die Reform der Strukturpolitik der EU – Eine Reform europäischer Governance?, in: Kleinfeld, Ralf / Plamper, Harald / Huber, Andreas (Hrsg.): Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, Göttingen, S. 183-200.

Tömmel, Ingeborg (Hrsg.), 2007: Die Europäische Union. Governance und Policy Making, Wiesbaden.

Tömmel, Ingeborg, 2008: Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, Wiesbaden, S. 13-35.

Vida, Krisztina, 2005: New Modes of Governance in EU Cohesion Policy – Emergence, Evolution and Evaluation, abrufbar unter: http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D01D16a_Background-Emergence_Cohesion_Policy.pdf (Stand: 28.07.08).

³²⁰ Studie im Auftrag der Europäischen Kommission.

Wendt, H. et al., 2003: Das Prinzip Partnerschaft. Spektrum und Messbarkeit, Referat zur 6. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation, 8.-10.10.2003, abrufbar unter:
http://www.degeval.de/index.php?class=Calimero_Webpage&id=9082 (Stand: 11.7.08).

Wessels, Wolfgang, 2003²: Beamtengremien im EU-Mehrebenensystem – Fusion von Administrationen?, in: Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate: Europäische Integration, Opladen, S. 353-380.

Wild, Christina, 2005: Die Umsetzung der europäischen Strukturpolitik in Rheinland-Pfalz. Zur Implementation des Bottom-up-Ansatzes in den Lokalen Aktionsgruppen der Gemeinschaftsinitiative LEADER+, abrufbar unter:
http://www.politik.uni-trier.de/pubs/ma/MA_Wild.pdf (Stand: 17.09.08).

Wolfswinkler, Günther, 2006: Die Europäisierung der Arbeitsmarktpolitik. Grenzen und Effekte transnationaler Politikgestaltung am Beispiel Deutschlands, Baden-Baden.

Ziegler, Astrid, 2000: Die Europäischen Strukturfonds 2000-2006. Zu den Einflussmöglichkeiten der Sozialpartner in der Bundesrepublik Deutschland, WSI Diskussionspapier, Düsseldorf.

Ziegler, Astrid, 2008: Partnerschaft in den Europäischen Strukturfonds, in: WSI-Mitteilungen 11/2008 (*im Erscheinen*).

Anhang

Abbildung 6: Ausgestaltung der Stimmrechte in den Begleitausschüssen

	Stimmregeln	Veto für Landesministerien (LMIn)?	LMIn	AG / AN / Umwelt / Gleichstellung / Wohlfahrt	Kommunale Vertreter	Sonstige
B ESF + EFRE	Entscheidungen einvernehmlich, falls kein Einvernehmen, entscheidet der Vorsitzende	nein, nicht nötig, da WISO-Partner kein Stimmrecht.	SB: 7	NSB: 7 im Einzelnen: 3 / 1 / 1 / 1 / 1	NSB: 2	NSB: 5 - Bundesministerium (BMin) - Bundesagentur für Arbeit (BA) - Technologiestiftung - Landessportbund - Landesrat für Integrationsfragen
BB ESF + EFRE	Gruppenstimmrecht Beschlussfassung, wenn beide Gruppen dafür stimmen, wenn nur 1 Gruppe dafür, entscheidet der Vorsitzende	ja, bei Fragen, die die rechtliche oder finanzielle Verantwortung der Verwaltungsbehörde betreffen.	SB: 15 (Gruppe 1)	SB: 7 im Einzelnen: 3 / 1 / 1 / 1 / 1 (Gruppe 2)	SB: 2 (Gruppe 2)	SB: 1 - Brandenburger Landesverband der Arbeits-, Bildungs- und Struktur-fördergesellschaften (Gruppe 2)
BW ESF	LMIn stimmen einheitlich	nein	SB: 11	SB: 7 im Einzelnen: 3 / 1 / 0 / 1 / 2	SB: 2	SB: 2 - BMin - BA
BW EFRE	Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit	ja, die an der Umsetzung des Programms beteiligten Ressorts erhalten je ein Vetorecht.	SB: 7	SB: 13 im Einzelnen: 10 / 1 / 1 / 1 / 0	SB: 10	SB: 13 - Umweltbeauftragter - Europabeauftragter - 3 Agrarvertreter - Landessportverband - Bund der Selbständigen e.V. - Stenbeis-Stiftung - Wirtschaftsförderung - 3 Forschungseinrichtungen - BIOPRO GmbH - Medien- und Filmgesellschaft mbH
BY ESF	Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Verantwortliche für die Durchführung des Programms der zuständigen Verwaltungsbehörde	ja, keine Beschlüsse, die in Finanzhoheit der durchführenden Behörden eingreifen, insbesondere die diese zu einer Erhöhung der Finanzleistung verpflichten.	SB: 14	SB: 5 im Einzelnen: 2 / 1 / 0 / 1 / 1 NSB: 3 im Einzelnen: 0 / 0 / 1 / 0 / 2	SB: 4	SB: 5 - BMin - BA - Bayerische AGs - Umweltbeauftragter - Landesbehördenbeauftragter

Anmerkungen: Kommission und EIB nicht extra aufgeführt, erstere nimmt immer, letztere manchmal beratend teil. Den Vorsitz hat stets die Verwaltungsbehörde des zuständigen Landesministeriums inne. Die Landeskreditbanken wurden den Landesministerien zugerechnet, zu den Arbeitgebern (AG) zählen: Unternehmensvertreter, Arbeitgebervertreter, Kammern, Industrie- & Gewerbeverbände, zu den Arbeitnehmern (AN): Gewerkschaften. Zu den Agrarvertretern zählen: Landesbauernverband, Landfrauenverband, Landvolkverband, Landwirtschaftskammer. **Abkürzungen:** LAG = Landesarbeitsgemeinschaft; HH = Haushalt; BReg = Bundesregierung

	Stimmregeln	Veto für LMin?	LMin	AG/AN/Umwelt Gst./Wohlfahrt	Kommunale Ver.	Sonstige
BY EPRE	Beschlussfassung mit Dreiviertel - Mehrheit	ja, keine Beschlüsse, die in Finanzhoheit der durchführenden Behörden eingreifen, insbesondere die diese zu einer Erhöhung der Finanzleistung verpflichten.	SB: 14	SB: 5 im Einzelnen: 3 / 2 / 0 / 0 / 0 NSB: 5 im Einzelnen: 0 / 1 / 1 / 1 / 2	SB: 3 NSB: 4	SB: 5 - 2 BMin - Arbeitsverwaltung - Umweltbeauftragter - Leitstelle für Gleichstellung NSB: 1 - Tourismusverband
HB ESF	Entscheidungen einvernehmlich. Falls kein Einvernehmen entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der/die Vorsitzende.	ja, bei Fragen, die die HH-Verantwortung des Senators für Arbeit betreffen, kann nicht gegen seine Stimme entschieden werden.	SB: 6	SB: 13 im Einzelnen: 8 / 1 / 1 / 2 / 1	0	SB: 10 - BMin - 6 arbeitsmarktpolitische Akteure - Rat für Integration - Landesbehindertenbeauftragte - Landesausschuss für Weiterbildung
HB EPRE	Die senatorischen Dienststellen stimmen einheitlich. Entscheidungen einvernehmlich. Falls kein Einvernehmen, entscheidet einfache Mehrheit.	ja, Verwaltungsbehörde hat Vetorecht.	SB: 16	SB: 12 im Einzelnen: 7 / 2 / 1 / 2 / 0	SB: 1	SB: 3 - BMin - Technologiebeauftragter - Landesbehindertenbeauftragter
HE ESF	Entscheidungen einvernehmlich. Falls kein Einvernehmen entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende	ja, bei Fragen, die die rechtliche oder finanzielle Verantwortung der	SB: 9	SB: 10 im Einzelnen: 3 / 1 / 1 / 1 / 4	SB: 3	SB: 2 - BMin - BA
HE EPRE	Die obersten Landesbehörden stimmen einheitlich. Entscheidungen einvernehmlich. Falls kein Einvernehmen entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende	ja, bei Fragen, die ihre rechtliche oder finanzielle Verantwortung betreffen.	SB: 6	SB: 6 im Einzelnen: 3 / 1 / 1 / 1 / 0	SB: 7	SB: 3 - BMin - BA - 1 Vertreter der hessischen Hochschulen
HH ESF	Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende	ja, finanzwirksame Beschlüsse nur mit Verwaltungsbehörde	SB: 6	SB: 7 im Einzelnen: 3 / 1 / 0 / 1 / 2	SB: 1	SB: 3 - BA - BMin - Stiftung Zukunftsrat Hamburg

	Stimmregeln	Veto für LMin?	LMin	AG/AN/Umwelt Gst./Wohlfahrt	Kommunale Ver.	Sonstige
HH EFRE	Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende	ja, finanzwirksamen Beschlüssen muss die Verwaltungsbehörde zustimmen.	SB: 6	SB: 5 im Einzeihen: 3 / 1 / 1 / 0 / 0	SB: 1 - BMin - BA	SB: 3 - BMin - BA - Universität Hamburg
MV ESF + EFRE	Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende	nein, aber Verwaltung die Mehrheit der Stimmen (8/7).	10 Vertreter = 7 Stimmen, plus 1 Stimme für BMin	12 Vertreter im Einzeihen: 6 / 1 / 3 / 1 / 1 = 5 Stimmen, je 1	2 Vertreter = 1 Stimme	10 Vertreter - 4 BMin (1 Stimme) - 5 Agrarvertreter (1 Stimme) - Kirchen (1 Stimme mit Wohlfahrt)
NDS: ESF (RWB+Kon vergenz)	Entscheidungen einvernehmlich. Falls kein Einvernehmen entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende	ja, finanzielle Beschlüsse, sind folgenden Mitgliedern vorbehalten: LMin / BMin / Städte- & Gemeindebund.	SB: 7	SB: 13 im Einzeihen: 6 / 3 / 1 / 1 / 2	SB: 6	SB: 3 - BMin - Niedersächsische Investitions- und Förderbank GmbH (NBank) - 1 Agrarvertreter
NDS: (RWB)	Entscheidungen einvernehmlich. Falls kein Einvernehmen entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende	ja, finanzielle Beschlüsse, sind folgenden Mitgliedern vorbehalten: LMin / BMin / Städte- & Gemeindebund.	SB: 9	SB: 10 im Einzeihen: 4 / 2 / 2 / 1 / 1	SB: 3	SB: 5 - BMin - 2 Agrarvertreter - Investitions- und Förderbank (NBank)
NRW ESF	Entscheidungen einvernehmlich. Falls kein Einvernehmen entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende	ja, bei Fragen, die die haushaltsmäßige Verantwortung des Landes betreffen, kann nicht gegen das Votum des Ressorts entschieden werden, in dessen Haushalt die Mittel etatisiert sind.	SB: 9	SB: 7 im Einzeihen: 3 / 1 / 1 / 1 / 1 NSB: 1 im Einzeihen: 0 / 0 / 0 / 0 / 1	SB: 1	SB: 3 - BMin - BA - LAG kommunaler Migrantenvertreter NSB: 3 - Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH - Bischöfliches Generalvikariat - Institut der Evangelischen Kirche - Landessportbund
NRW: EFRE	Entscheidungen einvernehmlich. Falls kein Einvernehmen entscheidet die einfache Mehrheit.	ja, bei Fragen, die die HH-Verantwortung des Landes betreffen, kann nicht gegen das Votum des Ressorts entschieden werden, in dessen HH die Mittel etatisiert sind.	SB: 8	SB: 7 im Einzeihen: 3 / 1 / 1 / 1 / 1	SB: 17 (u.a. je ein Vertreter der 16 Regionen)	SB: 6 - Vertreter der Hochschulen NRW - je ein Vertreter der Fraktionen des Landtages (derzeit: 4) NSB: 1 - BMin

	Stimmregeln	Veto für LMin?	LMin	AG/AN/Umwelt Gst./Wohlfahrt	Kommunale Ver.	Sonstige
RP: ESF	Entscheidungen einvernehmlich. Falls kein Einvernehmen entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende	ja, bei Fragen, die in der institutionellen, rechtlichen oder finanziellen Verantwortung des Landes stehen, hat Vorsitzender Veto.	SB: 5	SB: 10 im Einzelnen: 3 / 4 / 1 / 1 / 1	SB: 3	SB: 6 - BMin - BA - ARGE SCB II - Evangelische Kirche - Katholische Kirche - LAG Arbeit
RP: EFRE	k.A. möglich (GO geheim)	k.A. möglich	k.A. möglich	k.A. möglich	k.A. möglich	k.A. möglich
SA ESF + EFRE	Gruppenstimmrecht Beschlussfassung durch Einvernehmen in beiden Gruppen. Votieren die Gruppen lich, entscheidet der Vorsitzende	ja, Vertreter der Verwaltungsbehörde haben Vetorecht.	SB: 13 (Gruppe 1)	SB: 14 im Einzelnen: 6 / 3 / 3 / 1 / 1 (Gruppe 2)	SB: 2 (Gruppe 2)	SB: 5 - 2 BMin - 3 Agrarvertreter (Gruppe 2)
SH ESF	Entscheidungen einvernehmlich. Falls kein Einvernehmen entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende	ja, keine Beschlüsse, die in die HH-Verantwortung des Landes oder der für die Durchführung des OP zuständigen Verwaltungs- behörde eingreifen.	SB: 4 NSB: 1 (Investitions- bank)	SB: 8 im Einzelnen: 3 / 2 / 1 / 1 / 1	SB: 2	SB: 5 - BMin - BA - ARGE SCB II - Institut für Weltwirtschaft der Uni Kiel - WTSH GmbH
SH EFRE	Entscheidungen einvernehmlich. Falls kein Einvernehmen entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende	ja, bei Fragen, die die HH- Verantwortung des Landes betreffen, kann nicht gegen	SB: 1 NSB: 7	SB: 6 im Einzelnen: 3 / 1 / 1 / 1 / 0	SB: 4	SB: 2 - BMin - BA
SL ESF	Entscheidungen einvernehmlich. Falls kein Einvernehmen entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende	ja, bei Fragen, die in der institutionellen, rechtlichen oder finanziellen Verant- wortung des Landes stehen, hat Vorsitzender Veto.	SB: 6	SB: 8 im Einzelnen: 3 / 2 / 1 / 1 / 1	SB: 2	SB: 5 - BMin - 2 BA - LAG der SCB-II-Leistungsträger - Landesjugendhilfeausschuss
SL EFRE	Entscheidungen einvernehmlich. Falls kein Einvernehmen entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der/die Vorsitzende	ja, bei Fragen, die in der institutionellen, rechtlichen oder finanziellen Verant-	SB: 4	SB: 7 im Einzelnen: 3 / 2 / 1 / 1 / 0	SB: 1	- BMin - BA

	Stimmregeln	Veto für LMin?	LMin	AG/AN/Umwelt Gst./Wohlfahrt	Kommunale Ver.	Sonstige
SN ESF	Im Anschluss an die Abstimmung der stimmberechtigten Mitglieder wird eine Abstimmung der WISO-Partner sowie NGOs durchgeführt. Das Ergebnis wird protokolliert; aber Protokolle nicht öffentlich.	nein, nicht nötig, das WISO-Partner nicht stimmberechtigt.	SB: 13 (inkl. 1 BMin)	NSB: 8 im Einzelnen: 3 / 1 / 1 / 1 / 2	NSB: 2	NSB: 6 - 1 Agrarvertreter - Evangelisch-Lutherische Landeskirche - Landestourismusverband Sachsen - Landesvereinigung BAG Arbeit - Verband sächsischer Bildungsinstitute
SN EFRE	Im Anschluss an die Abstimmung der stimmberechtigten Mitglieder wird eine Abstimmung der WISO-Partner sowie NGOs durchgeführt. Das Ergebnis wird protokolliert; aber Protokolle nicht öffentlich.	nein, nicht nötig, das WISO-Partner nicht stimmberechtigt	SB: 11 (inkl. 1 BMin)	NSB: 8 im Einzelnen: 3 / 1 / 1 / 1 / 2	NSB: 3	NSB: 5 - BA - Evangelisch-Lutherische Landeskirche - Landestourismusverband - 1 Agrarvertreter
TH ESF + EFRE	Entscheidungen einvernehmlich. Falls kein Einvernehmen entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der/die Vorsitzende	nein, aber Verwaltung die Mehrheit der Stimmen (10:9).	11 Vertreter = 10 Stimmen	8 Vertreter im Einzelnen: 3 / 1 / 2 / 1 / 1 = 6 Stimmen im Einzelnen: 2 / 1 / 1 / 1 / 1 (gemeinsam mit Sonstigen, s. re.)	3 Vertreter (1 Stimme)	8 Vertreter, mit insg. 2 Stimmen - BMin (1 Stimme) - 3 Forschungsanrichtungen (1 LAG Arbeit) / 1 Stimme zusammen - BA) mit DGB - 1 Agrarvertreter (1 Stimme mit Umwelt) - Landessportbund) 1 Stimme mit - Evangelisches & Kath. Büro}
ESF Bund	Entscheidungen einvernehmlich. Falls kein Einvernehmen entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende	ja, bei Fragen, die in der institutionellen, rechtlichen und finanziellen Verantwortung des Bundes stehen, hat Vorsitz Veto.	SB: 10	SB: 7 im Einzelnen: 3 / 1 / 1 / 1 / 1	0	SB: 2 - BA - Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
EFRE Bund	Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende	ja, in Fragen, die a) die HH-Verantwortung der BRReg. berühren oder b) bei der Verwaltungsbehörde oder der DB AG finanzielle Auswirkungen haben, haben diese Veto.	BMin: 10 Stimmen 6 LMin. je 2 Stimmen (aus Konvergenzregionen) = 22 Stimmen	SB: 3 im Einzelnen: 1 / 1 / 1 / 0 / (je 1 Stimme) NSB: 5 im Einzelnen: 2 / 1 / 2	SB: 1 NSB: 2	SB: 2 - Deutsche Bahn AG (2 Stimmen) NSB: - Hauptverband der Dt. Bauindustrie - Zentralverband des Dt. Baugewerbes - TRANSNET

