

EUROPÄISCHE UNION



Ausschuss der Regionen

COTER-VI/009

6. Sitzung der Fachkommission, 11. Dezember 2015

ENTWURF EINER STELLUNGNAHME

Fachkommission für Kohäsionspolitik und EU-Haushalt

Indikatoren für territoriale Entwicklung – über das BIP hinaus

Berichterstatlerin: **Catiuscia Marini** (IT/SPE)
Präsidentin der Region Umbrien

Dieses Dokument wird in der Sitzung der **Fachkommission für Kohäsionspolitik und EU-Haushalt am Freitag, den 11. Dezember 2015, von 11.00 bis 17.00 Uhr** erörtert. Änderungsanträge sind **bis spätestens Montag, den 30. November 2015, 15.00 Uhr (Ortszeit Brüssel)** unter Verwendung des Online-Systems auf dem Mitgliederportal (<http://cor.europa.eu/members>) zu übermitteln, damit sie rechtzeitig übersetzt werden können. Ein Benutzerhandbuch finden Sie unter <http://toad.cor.europa.eu/CORHelp.aspx>.

Referenzdokument

**Stellungnahmeentwurf der Fachkommission für Kohäsionspolitik und EU-Haushalt -
Indikatoren für territoriale Entwicklung – über das BIP hinaus**

I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

DER EUROPÄISCHE AUSSCHUSS DER REGIONEN

Eine politische Debatte zum Thema "Über das BIP hinaus"

1. anerkennt die Bedeutung eines strategischen Ansatzes bei der politischen Entscheidungsfindung, bei der gemeinsame Ziele auf der Grundlage gemeinsamer Werte festgelegt und Maßnahmen zum Erreichen der zusammen vereinbarten Ziele ermittelt werden. Dadurch wird sichergestellt, dass die Chancen im Rahmen der Halbzeitüberprüfung der Strategie-Europa-2020 nicht verstreichen und die Überprüfung zu einer deutlich verbesserten Governance-Struktur unter Einbeziehung aller Regierungs- und Verwaltungsebenen führt;
2. ist der Auffassung, dass ein evidenzbasierter Ansatz für politische Maßnahmen – Vorwegnahme und Folgenabschätzung politischer Optionen – von entscheidender Bedeutung ist für die öffentliche Akzeptanz konsistenter politischer Entscheidungen;
3. verweist mit Blick auf die Debatte über die Messung von Fortschritt in unseren Gesellschaften auf die enge Verbindungen zwischen Messung, Perzeption und Handeln; betont, dass Maßnahmen auf der Grundlage breit akzeptierter gesellschaftlicher Werte vorausschauend ergriffen werden müssen;
4. macht deutlich, dass mithilfe von Indikatoren ausgedrückte Mess- oder Zielwerte niemals eine angemessene und klar formulierte politische Strategie ersetzen können; sie bleiben daher Mittel zum Zweck, d.h. Instrumente zur Umsetzung strategischer Ziele;
5. stellt fest, dass die Debatte über Indikatoren, die über das BIP hinausgehen, daher politischer Natur ist und mit der Definition dessen beginnen sollte, was Wohlergehen für die derzeitigen und künftigen Generationen bedeutet und mit welcher Politik sich dies am besten erreichen lässt;
6. glaubt in diesem Zusammenhang, dass die derzeit bei der politischen Steuerung auf EU-Ebene verwendete Methodik weiter verbessert werden muss, um aktuellere, umfassendere und realitätsnähere Informationen zu erhalten, und dass eine angemessene und einheitliche Methode zur Berücksichtigung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Aspekte bei der Analyse der Situation notwendig ist;
7. unterstreicht, dass alle Regierungs- und Verwaltungsebenen in der Europäischen Union beteiligt werden sollten an der Debatte über die künftigen Orientierungswerte, die über das BIP hinausgehen, um nachhaltige Entwicklung und Zusammenhalt in der EU zu gewährleisten;

8. verweist auf die Herausforderung eines wachsenden Gefälles in Europa mit Blick auf Innovationen, digitale Dienstleistungen, Produktivität und Beschäftigung usw. und fordert die Europäische Kommission auf, diesen Aspekt bei der Bewertung von EU-Maßnahmen und bei der Konzeption neuer politischer Instrumente zu beachten;
9. betont in diesem Zusammenhang, dass sich der AdR an dieser Debatte beteiligen, die Position der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zur Geltung bringen und einen wichtigen Beitrag leisten könnte zur Definition einer Methode zur Abwägung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Informationen. Diese könnte ggf. als Anhaltspunkt für Finanzierungsbeschlüsse für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften von größter Bedeutung sein;
10. schlägt mit Blick auf den nächsten Programmplanungszeitraum (nach 2020) vor, dass die Europäische Kommission so früh wie möglich eine eingehende Diskussion mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften über die künftigen Ziele dieser Politikbereiche und die für die Messung des Fortschritts notwendigen Indikatoren einleitet und empfiehlt der Kommission, einen diesbezüglichen Aktionsplan vorzulegen;

Hin zu einer Methode zur Ergänzung des BIP bei der Ausrichtung der EU-Politik

11. anerkennt die Vorzüge des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als einfachen, direkten und linearen Indikator auf der Grundlage einer klaren Methodik, die einen Vergleich vieler einschlägiger makroökonomischer Messwerte im Zeitablauf und zwischen Staaten und Regionen ermöglicht und daher für die Zuweisung von Ressourcen ein nützliches Instrument ist;
12. weist gleichwohl darauf hin, dass das BIP die Fähigkeit einer Gesellschaft, Fragen wie Klimawandel, Ressourceneffizienz, Lebensqualität oder soziale Inklusion zu bewältigen, nicht genau messen kann; fügt hinzu, dass diese Aspekte – wie von lokalen und regionalen Mandatsträgern festgestellt – ein zentrales Bürgeranliegen sind;
13. begrüßt deshalb die zahlreichen Initiativen auf internationaler, nationaler, lokaler und regionaler Ebene zur Ermittlung von Indikatoren, die über das BIP hinaus die Messung des Fortschritts ermöglichen. Diese können dabei behilflich sein, EU-weite Indikatoren zu entwickeln, die die Lage in den Mitgliedstaaten – auch auf lokaler und regionaler Ebene – widerspiegeln und eine breite Palette verschiedener Ansätze bieten. Diese können unterteilt werden in Methoden zur Ersetzung, zur Anpassung und zur Ergänzung des BIP;
14. anerkennt die von Eurostat im Rahmen der Messung des Fortschritts über das BIP hinaus erzielten bemerkenswerten Fortschritte in den Bereichen "Lebensqualität", "Privathaushalte" und "ökologische Nachhaltigkeit".
15. stellt fest, dass nicht alle Regionen und Städte über die notwendigen Kompetenzen, Ressourcen und Verwaltungskapazitäten verfügen, um bei der Festlegung von Zielen mitzuwirken und schlägt vor, Lösungen einschließlich eines stärker qualitativ ausgerichteten Ansatzes für den Wandel anzunehmen, bei dem die Zielrichtung des Wandels – d.h. ob Regionen und Städte positive Beiträge zu nationalen und europäischen Zielen leisten – wichtiger ist als das Erreichen

bestimmter feststehender Zielvorgaben. Dies würde den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften gestatten, den Fortschritt mit dem ihren Möglichkeiten und Fähigkeiten entsprechenden Tempo zu gestalten;

16. weist aber darauf hin, dass die von den lokalen, regionalen und nationalen Behörden sowie den Organen der Europäischen Union zu verwendenden Indikatoren für die Konzipierung und Umsetzung von EU-Politik und zur Messung des Fortschritts bezüglich gemeinsamer Ziele einheitlich und kohärent sein müssen;
17. bekräftigt mit Blick auf die Regionalpolitik der EU, dass der territoriale Zusammenhalt den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ergänzt und deshalb nicht nur mit einem wirtschaftlichen Indikator gemessen werden kann; teilt indes die Auffassung der Europäischen Kommission, dass jede Methode zur Ersetzung des BIP, bei der wirtschaftliche Indikatoren vom Erhebungsbereich ausgeklammert werden, nicht dafür geeignet ist, den Fortschritt bezüglich gemeinsamer Ziele angemessen und einheitlich zu messen;
18. empfiehlt, dass der Ausschuss der Regionen auch weiterhin vor allem mit der OECD eng zusammenarbeitet bei Initiativen wie "Wie ist das Leben in Ihrer Region?", die einen leicht verständlichen und ganzheitlicheren Ansatz zur Messung des Fortschritts auf lokaler und regionaler Ebene bietet; spricht sich aber im Rahmen einer Mehrjahresstrategie für Europa gegen einen Ansatz aus, bei dem der Fortschritt auf der Grundlage eines Ranking mithilfe eines einzigen Messwerts gemessen wird;
19. ist der Ansicht, dass Methoden, bei denen eine Anpassung des BIP durch Ausweitung der traditionellen wirtschaftlichen Leistungsindikatoren mithilfe finanziell bezifferter ökologischer und sozialer Faktoren in hohem Maße dazu geeignet sind, die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen verschiedener politischer Maßnahmen modellhaft darzustellen oder zu simulieren;
20. begrüßt die einschlägige Arbeit der Europäischen Kommission auf dem Gebiet der Anpassung des BIP unter Verwendung des besonders erfolgreichen Ansatzes der Ausdehnung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf den Umweltbereich, verweist jedoch auf die damit verbundenen theoretischen Schwierigkeiten und die erheblichen Ressourcen, die für die finanzielle Bezifferung sozialer Aspekte erforderlich sind, zumal, wenn es um regionale oder kommunale Haushalte geht; bezweifelt auch, ob die Ergebnisse eines so komplizierten Ansatzes der Öffentlichkeit einfach zu vermitteln sind;
21. unterstützt deshalb Methoden zur Ergänzung des BIP bei der Messung des Fortschritts in Bezug auf gemeinsame strategische Ziele, weil solche Methoden der vielschichtigen Realität gerecht werden und verschiedene Aspekte des Wohlergehens in wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bereichen mithilfe einer beschränkten Anzahl von Indikatoren und ohne Festlegung der relativen Bedeutung der einzelnen Aspekte berücksichtigen;
22. vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass die geeignetste Methode für die Politikgestaltung auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen das Wohlergehen sowie folgende Bereiche umfassend misst: Wirtschaft (u.a. Produktivität, Innovation und Ausfuhren),

Beschäftigung (u.a. Beschäftigungsquote, Arbeitslosenquote), Umweltfragen (u.a. Energieintensität der Wirtschaft, Anteil erneuerbarer Energien, CO₂-Emissionen) und soziale Inklusion (u.a. von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, Einkommensverteilung);

23. empfiehlt außerdem, bei der Wahl der Indikatoren vorwiegend jene zu berücksichtigen, die auf die Messung möglicher Auswirkungen der durchzuführenden Maßnahmen – insbesondere durch Messung der voraussichtlichen Ergebnisse, Wirkungen und Kosten – ausgerichtet sind;
24. betont, dass nicht gemessene Phänomene in der Zukunft für Überraschungen sorgen könnten. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass Herausforderungen für die Europäische Union rechtzeitig erkannt werden;
25. schlägt daher vor, die Einrichtung einer europäischen Beobachtungsstelle für Entwicklungstrends zu erwägen, die mit einer Zusammenarbeit aller EU-Einrichtungen einhergeht und die auf die wertvolle Arbeit des europäischen Systems für strategische und politische Analysen (ESPAS) aufbaut. Sie würde ein Frühwarnsystem bieten für alle Regierungs- und Verwaltungsebenen in Bezug auf wirtschaftliche, soziale oder ökologische Entwicklungen von europäischer Relevanz, die Auswirkungen auf strategische Ziele haben könnten oder eine Anpassung strategischer Prioritäten erfordern;

Die Überarbeitung der Strategie-Europa-2020 und die Zukunft der Kohäsionspolitik

26. hebt hervor, dass bei der Strategie-Europa-2020 eine Reihe von Zielen und zugehörigen Schlüsselindikatoren festgelegt und die Bedeutung der Vervollständigung der Daten über kurz-/mittelfristiges Wirtschaftswachstum (BIP) mit weiteren wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Indikatoren zur Messung von nachhaltigem Fortschritt anerkannt wurde; fügt hinzu, dass dieser Befund auch für die subnationalen Ebenen gilt;
27. betont, dass der Prozess der Festlegung der Europa-2020-Ziele und die Wahl der Indikatoren zur Messung ihrer Umsetzung stark von oben nach unten ausgerichtet war, ohne die besonderen Gegebenheiten auf lokaler und regionaler Ebene zu berücksichtigen. Im Gegensatz dazu werden in der Kohäsionspolitik räumlich differenzierte Bedürfnisse und Ziele anerkannt, weil die Verfolgung übergeordneter Ziele für die EU nicht das Entwicklungspotenzial einer spezifischen Region oder Stadt auf der Grundlage regionalspezifischer Kenntnisse und Kompetenzen beeinträchtigen sollte; fordert deshalb im Rahmen der Strategie-Europa-2020 regionalisierte Ziele;
28. verweist auf die enge Verbindung der Kohäsionspolitik mit der Strategie-Europa-2020, kritisiert aber die Inkongruenz von Messverfahren und Interventionsmethoden zwischen der Strategie-Europa-2020 zum einen und der Kohäsionspolitik zum anderen;
29. legt der Europäischen Kommission nahe, bei der Überarbeitung der Strategie-Europa-2020 die territoriale Dimension stärker hervorzuheben, insbesondere im Rahmen des territorialen Zusammenhalts, wo die Entwicklung einschlägiger wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Indikatoren die Qualität kommunal- und regionalpolitischer Maßnahmen verbessern sollte; bei

solchen Strategien sollte auf Methoden mit multidimensionalem Ansatz zurückgegriffen werden, bei denen das BIP oder andere wirtschaftliche Indikatoren durch auf allen Regierungsebenen gebilligte Messungen sozialer und ökologischer Aspekte ergänzt werden;

30. weist darauf hin, dass angesichts starker Anreize für die thematische Konzentration der Mittel aus dem Strukturfonds auf eine beschränkte Anzahl von Politikbereichen, die zur Strategie-Europa-2020 beitragen, sinnvollerweise angenommen werden kann, dass der Erfolg der Kohäsionspolitik durch den Fortschritt bei der Erreichung der Europa-2020-Ziele gemessen werden kann;
31. unterstreicht, dass trotzdem einige EU-Instrumente immer noch auf einer zu begrenzten ökonomischen Messung beruhen. Dies betrifft auch die Kohäsionspolitik, bei der die Mittel nach Maßgabe des Pro-Kopf-BIP und Arbeitslosigkeit auf die Mitgliedstaaten verteilt werden, wohingegen die Einstufung von Regionen auf NUTS-Ebene 2 unter einer der drei Entwicklungskategorien für die Mittelzuweisungen ausschließlich aufgrund des Pro-Kopf-BIP erfolgt;
32. macht deutlich, dass folglich bei Entscheidungen über die Förderfähigkeit soziale und ökologische Aspekte in den europäischen Regionen im Grunde nicht beachtet werden. Dabei wäre es logisch, künftige Instrumente mit einer umfassenderen, einheitlichen Methode zu versehen, bei der verstärkt soziale und ökologische Indikatoren verwendet werden;
33. betont in diesem Zusammenhang, dass sich die Zuweisung von Mitteln aus dem Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds nicht fast ausschließlich auf das Pro-Kopf-BIP des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens stützen kann und darf;

Nächste Schritte für eine Strategie auf der Grundlage des BIP und darüber hinaus

34. anerkennt gleichzeitig die Legitimität von Kernzielen für das Erreichen umfassender strategischer Ziele und weist darauf hin, dass für die Überwachung rechtzeitig aussagekräftige, harmonisierte und vergleichbare regionale Daten zur Verfügung stehen müssen;
35. unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass die Verfügbarkeit von Indikatoren und regelmäßig aktualisierten Daten auf regionaler Ebene für die Verbesserung der Zuverlässigkeit des technischen Vorschlags und für eine gute Entscheidungsfindung wesentlich ist; diese statistische Lücke ist ein erhebliches Problem für regionale und lokale Entscheidungsträger und für die Umsetzung der Strategie-Europa-2020 und der Kohäsionspolitik. Sie sollte dringend von der Europäischen Kommission und von Eurostat bewältigt werden;
36. begrüßt den Fortschritt der Kommission in Bezug auf ihren Fahrplan von 2009 zur "Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel", bedauert aber, dass bezüglich der Erhebung und Verbreitung regionaler und lokaler Daten nur geringe Verbesserungen erzielt wurden;
37. fordert, dass die Qualität administrativer Daten im Europäischen Statistischen System weiter verbessert und die Umsetzung geographisch kodierter Daten beschleunigt werden, um den Wert der Datenerhebungen zu erhöhen und den Beantwortungsaufwand zu senken;

38. begrüßt die Tatsache, dass seit der letzten Stellungnahme des AdR zum Thema "Über das BIP hinaus" die auf EU-Ebene verfügbaren Daten – insbesondere mit Blick auf die lokale und regionale Ebene – stetig zugenommen haben, aber beklagt immer noch bestehende Lücken; empfiehlt daher der Europäischen Kommission, so möglichst rasch eine Untersuchung der derzeitigen und künftigen Lücken bei der Bereitstellung eines umfassenden Satzes wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Daten in der EU über das BIP hinaus vorzulegen;
39. bedauert insbesondere, dass der derzeitige Stand der Regionalisierung der Europa-2020-Ziele nicht zufriedenstellend ist, da nur einige der für die Verfolgung der Kernziele der Europa-2020-Strategie auf regionaler Ebene (NUTS-2 und -3 Ebene) notwendigen Indikatoren zur Verfügung stehen, und dies mitunter erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung. Dies gilt auch für die alternativen Indikatoren, die Regionen und Städte in ihren Gebieten als notwendige Voraussetzung für Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele und Vorgaben der EU erachten. Aktualisierte regionale Statistiken würden es ermöglichen, einen wie vom Ausschuss der Regionen vorgeschlagenen synthetischen regionalen Fortschrittsindikator zu erarbeiten;
40. fordert die Europäische Kommission und Eurostat auf, einen Zeitrahmen festzulegen für die Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in den Prozess einer (realistischen) Zielsetzung sowie für die Vorlage regionaler Statistiken, die für die Gestaltung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der erneuerten Europa-2020-Strategie mithilfe räumlich differenzierter Ziele erforderlich sind;
41. betont, dass das gegenwärtige Statistik- und Indikatorensystem auf der Grundlage der NUTS-Regelung zur Messung des Fortschritts auf der lokalen und regionalen Ebene erweitert werden muss, was insbesondere das Konzept der "funktionalen Regionen" und grenzüberschreitenden Gebiete betrifft; legt der Europäischen Kommission nahe, die diesbezüglichen Konzepte und Indikatoren weiterzuentwickeln;
42. bekräftigt, dass der städtischen und ländlichen Dimension in einer breiten Palette von EU-Politikbereichen mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Dies betrifft insbesondere den territorialen Zusammenhalt: die Entwicklung einschlägiger ökonomischer, ökologischer und sozialer Indikatoren könnte die Qualität lokaler und regionaler Politik verbessern.

Brüssel, den ... 2015

II. VERFAHREN

Titel	Indikatoren für die territoriale Entwicklung – über das BIP hinaus
Referenzdokument	–
Rechtsgrundlage	Artikel 307 AEUV
Geschäftsordnungsgrundlage	Initiativstellungnahme
Befassung durch den Rat/das EP/ Schreiben der Kommission	–
Beschluss des Präsidiums/Präsidenten	2. September 2015
Zuständige Fachkommission	Fachkommission für Kohäsionspolitik und EU-Haushalt (COTER)
Berichterstatte(r)in	Catiuscia MARINI (IT/SPE) Präsidentin der Region Umbrien
Analysevermerk	3. September 2015
Prüfung in der Fachkommission	2. Oktober 2015
Annahme in der Fachkommission	voraussichtlich am 11. Dezember 2015
Ergebnis der Abstimmung in der Fachkommission (mehrheitlich/einstimmig angenommen)	
Verabschiedung im Plenum	voraussichtlich am 10./11. Februar 2016
Frühere Stellungnahme(n) des AdR	– Stellungnahme "Die Messung des Fortschritts über das BIP hinaus" – CdR 163/2010 ¹
Konsultation des Netzes für Subsidiaritätskontrolle	–

¹

[ABl. C 15 vom 18.1.2011.](#)