



**Europäischer Ausschuss
der Regionen**

ECON-VI/019

123. Plenartagung, 11./12. Mai 2017

STELLUNGNAHME

Bessere Steuerung des Europäischen Semesters: ein Verhaltenskodex für die Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften

DER EUROPÄISCHE AUSSCHUSS DER REGIONEN

- weist darauf hin, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften trotz ihrer weitreichenden Befugnisse und Zuständigkeiten, ihrer Aufgaben bei der Umsetzung von mehr als 40 % der länderspezifischen Empfehlungen und ihrer Zuständigkeit für mehr als 50 % der öffentlichen Investitionen nur unzureichend in das Europäische Semester einbezogen sind, insbesondere in die Konzeption und Umsetzung der nationalen Reformprogramme;
- stellt fest, dass das Europäische Semester auf Analysen fußt, die nicht systematisch einer regionalen Differenzierung der Chancen und Herausforderungen innerhalb der Mitgliedstaaten Rechnung tragen, die auf die unterschiedlichen Voraussetzungen und Ressourcen der Regionen und Städte, auch hinsichtlich der institutionellen und administrativen Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung, zurückzuführen sind;
- schlägt einen Verhaltenskodex vor, um dem Europäischen Semester eine territoriale Dimension zu geben – sowohl in *analytischer Hinsicht* (durch die Ergänzung des Jahreswachstumsberichts, der nationalen Reformprogramme und der länderspezifischen Empfehlungen um Analysen der territorialen Entwicklungen und der Auswirkungen der politischen Maßnahmen der EU auf die regionale und lokale Ebene) als auch in *operativer Hinsicht* (durch eine stärkere und systematischere Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften auf der Grundlage eines partnerschaftlichen und mehrere Ebenen umfassenden Ansatzes);
- betont, dass die Umsetzung der länderspezifischen Bestimmungen des Verhaltenskodexes den Mitgliedstaaten überlassen bleiben sollte, um bestehenden Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die verfassungsrechtliche Gestaltung und die Aufteilung der Befugnisse unter den verschiedenen Regierungsebenen Rechnung zu tragen; schlägt vor, den Verhaltenskodex auf Länderebene über einen Zeitraum von zwei Jahren umzusetzen, um Zeit für Anpassungen an die jeweiligen Gegebenheiten zu lassen;
- hebt hervor, dass der Verhaltenskodex Teil eines auf eine bessere Governance ausgerichteten Ansatzes sein sollte und dass unnötiger Verwaltungsaufwand für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu vermeiden ist.

Berichterstatter

Rob Jonkman (NL/EKR), Mitglied des Gemeindevorstands von Opsterland

Referenzdokument

–

Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen – Bessere Steuerung des Europäischen Semesters: ein Verhaltenskodex für die Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften

DER EUROPÄISCHE AUSSCHUSS DER REGIONEN

I. Das Europäische Semester und seine Grenzen

1. stellt fest, dass das Europäische Semester das wichtigste Instrument für die Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik auf EU-Ebene ist, in dessen Verlauf die Mitgliedstaaten ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik an den auf EU-Ebene vereinbarten Empfehlungen ausrichten. Das Semester beeinflusst über den Jahreszyklus hinweg die Politikgestaltung der Behörden auf europäischer, nationaler, lokaler und regionaler Ebene; verweist ferner auf die Verbindung zwischen dem Europäischen Semester und der Kohäsionspolitik, da der Zugang der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu den europäischen Struktur- und Investitionsfonds durch die EU-Vorschriften über die wirtschaftspolitische Steuerung geregelt ist;
2. ist der Ansicht, dass der Erfolg des Europäischen Semesters auch von der Komplementarität zwischen europäischen, nationalen und lokalen öffentlichen Finanzierungsinstrumenten abhängt;
3. weist darauf hin, dass das Europäische Semester nicht den Erwartungen gerecht wird, was sowohl die mangelnde Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen als auch die gering ausgeprägte Übernahme von Verantwortung auf nationaler Ebene belegen. Daneben hat das Europäische Semester trotz der Bemühungen der Kommission, es mit der Strategie Europa 2020, der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und den europäischen Struktur- und Investitionsfonds zu verknüpfen, mit der Komplexität und der Vielzahl unterschiedlicher Referenzrahmen zu kämpfen;
4. ist ferner der Ansicht, dass sich der Übergang zu einem neuen europäischen strategischen Rahmen als Nachfolger der Strategie Europa 2020 für Reformen bei der Steuerung des Europäischen Semesters anbietet. Jede künftige langfristige Entwicklungsstrategie würde auch Politikkohärenz und einen einheitlichen Steuerungsrahmen erfordern; weist darauf hin, dass die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung noch keinen solchen Rahmen vorsieht;
5. macht darauf aufmerksam, dass die lokalen und nationalen Gebietskörperschaften sowie die Organisationen, die sie bei ihren jeweiligen nationalen Regierungen vertreten, vor dem Hintergrund der jeweiligen tatsächlichen Aufteilung der Befugnisse und Zuständigkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht einfach weitere Interessenträger unter vielen, sondern wichtige institutionelle Akteure bei der Politikgestaltung sind; betont, dass über 40 Prozent der 2016 ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen ohne die aktive Mitwirkung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften nicht vollständig umgesetzt werden könnten, da diese für über die Hälfte der öffentlichen Investitionen zuständig sind; zum Teil sind sie auch für die Umsetzung der politischen Maßnahmen und der Investitionsagenda der EU zuständig;

6. verweist auf die besondere Bürgernähe der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sowie darauf, dass ihre Kenntnis der Chancen und Herausforderungen ihres jeweiligen Gebiets und ihre Fähigkeit zum Dialog mit den Bürgern, Unternehmen, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft in Zeiten zunehmender Skepsis gegenüber dem Staat und der repräsentativen Demokratie auf europäischer und nationaler Ebene entscheidende Bedeutung hat; macht auf das Ergebnis einer jüngeren Eurobarometer-Umfrage aufmerksam, das zeigt, dass Lokal- und Regionalpolitiker entscheidend zur Stärkung der Beziehungen zwischen Europa und seinen Bürgern beitragen können¹;
7. bedauert, dass die Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in das Europäische Semester, u. a. in die Konzeption und Umsetzung der nationalen Reformprogramme, in den EU-Mitgliedstaaten weder überall strukturiert stattfindet noch ausdrücklich anerkannt ist; weist darauf hin, dass die gängige Praxis, die je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich aussehen kann, vornehmlich auf Konsultationen der Interessenträger basiert, wobei die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften anderen als Interessenträger anerkannten Einrichtungen gleichgestellt sind, ohne dass ihre Befugnisse, Zuständigkeiten und Aufgaben als unerlässliche Regierungsebene angemessen berücksichtigt würden;
8. bedauert, dass das Europäische Semester auf Analysen fußt, die nicht systematisch einer regionalen Differenzierung der Chancen und Herausforderungen innerhalb der Mitgliedstaaten Rechnung tragen, die auf die unterschiedlichen Voraussetzungen und Ressourcen der Regionen und Städte, auch hinsichtlich der institutionellen und administrativen Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung, zurückzuführen sind;

II. Eine bessere Steuerung des Europäischen Semesters

9. ist der Ansicht, dass eine territoriale Dimension – sowohl in analytischer Hinsicht (durch die Ergänzung des Jahreswachstumsberichts, der nationalen Reformprogramme und der länderspezifischen Empfehlungen um Analysen der territorialen Entwicklungen und der Auswirkungen der politischen Maßnahmen der EU auf die regionale und lokale Ebene) als auch in operativer Hinsicht (durch eine stärkere und systematischere Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften auf der Grundlage eines partnerschaftlichen und mehrere Ebenen umfassenden Ansatzes) – zu einer größeren Wirksamkeit des Europäischen Semesters und zur Übernahme von mehr Verantwortung vor Ort beitragen wird. Sie würde auch die Verbindung zwischen der EU-Politik und der Investitionsagenda stärken; weist darauf hin, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Rahmen der ESI-Fonds bereits umfassende Informationen liefern und dass weitere einschlägige Angaben problemlos verfügbar sind und genutzt werden können, um das Europäische Semester mit einer territorialen Dimension zu versehen;
10. ist der Auffassung, dass eine stärkere Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in das Europäische Semester ihre Beteiligung von Anfang an bedeuten sollte, u. a. durch ihre Mitwirkung an der Aufstellung der nationalen Reformprogramme über einen kombinierten Top-down-/Bottom-up-Ansatz; die Umsetzung der nationalen

¹ Siehe Flash Eurobarometer 427, veröffentlicht am 22. Oktober 2015, auf der Grundlage der Antworten von 62 511 Befragten.

Reformprogramme sollte koordinierte Maßnahmen aller Regierungsebenen auf der Grundlage eines Multi-Level-Governance-Ansatzes² umfassen; betont, dass während des gesamten Verfahrens, das stärker auf wissenschaftliche Fakten und territoriale Folgenabschätzungen gestützt sein sollte, auf Transparenz und Rechenschaftspflicht zu achten ist;

11. vertritt ferner die Auffassung, dass es für die Stärkung der nationalen Reformprogramme und die Behebung einiger der bestehenden Schwierigkeiten von wesentlicher Bedeutung ist, regionale/nationale Investitionen, einschließlich der Kofinanzierung für die ESI-Fonds, bei der Berechnung im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts auszuklammern, was seiner Ansicht nach eine kohärente Angleichung der nationalen Reformprogramme an die ESI-Fonds ermöglicht, zumal sie gemeinsame Ziele verfolgen;
12. empfiehlt die Aufstellung eines Verhaltenskodexes, um dem Europäischen Semester eine territoriale Dimension zu geben, indem territoriale Analysen in seinen zentralen Dokumenten aufgenommen werden und eine strukturierte und kontinuierliche Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in seine Planung und Umsetzung sichergestellt wird;
13. schlägt vor, in einem solchen Verhaltenskodex die grundlegenden Anforderungen festzuhalten, die alle betreffenden Regierungsebenen erfüllen müssen; der Verhaltenskodex sollte den einschlägigen Erfahrungen mit dem Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der ESI-Fonds der Kohäsionspolitik³ sowie bestehenden bewährten Verfahren Rechnung tragen, die in einigen Ländern mit Blick auf eine intensive Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften entwickelt wurden;
14. weist darauf hin, dass sich die institutionellen Regelungen, Befugnisse, Traditionen und Ressourcen auf nationaler und subnationaler Ebene stark voneinander unterscheiden und hebt hervor, dass der Verhaltenskodex die bestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die verfassungsrechtliche Gestaltung und die Aufteilung der Befugnisse unter der nationalen und subnationalen Regierungsebene berücksichtigen sollte; ist daher der Ansicht, dass die konkrete Umsetzung der länderspezifischen Bestimmungen des Verhaltenskodexes den Mitgliedstaaten überlassen bleiben sollte;
15. fordert dazu auf, bei dem Verhaltenskodex den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Subsidiaritätsprinzip umfassend zu achten; der Verhaltenskodex sollte auf eine bessere Governance ausgerichtet und Teil eines solchen Ansatzes sein und insgesamt in die Bemühungen um ein gestrafftes und weniger kompliziertes Europäisches Semester integriert werden, das sich bei einer geringeren Komplexität auf wenige wichtige Schwerpunkte konzentriert. Dies bedeutet, dass die Zuständigkeiten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu achten sind und unnötiger Verwaltungsaufwand für sie zu vermeiden ist; auch sollte möglichst auf bestehende Strukturen und Verfahren zurückgegriffen werden, die etwa für die Verordnungen über die Kohäsionspolitik eingerichtet wurden;

² Charta der Multi-Level-Governance (MLG) in Europa <http://cor.europa.eu/de/activities/governance/Pages/charter-for-multiLevel-governance.aspx>.

³ Delegierte Verordnung zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (Nr. 240/2014).

16. begrüßt, dass der Vorschlag des AdR für einen Verhaltenskodex vom Europäischen Parlament in seiner am 26. Oktober 2016 angenommenen Entschließung zur Umsetzung des Europäischen Semesters 2016 unterstützt wurde und in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Februar 2017 zum Jahreswachstumsbericht 2017 anerkannt wurde, dass eine bessere Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen klar formulierte Prioritäten auf europäischer Ebene und eine wirklich öffentliche Diskussion auf einzelstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene sowie die strukturierte Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften erfordert;
17. begrüßt die jüngsten Bemühungen um die Verbesserung des Verfahrens für das Semester durch die Beauftragten der Kommission für das Europäische Semester in jedem Mitgliedstaat und unterstreicht den Mehrwert dieser Beauftragten als Anlaufstelle für alle Regierungs- und Verwaltungsebenen sowie für die Interessenträger; diese Bemühungen sollten durch engere Kontakte zu den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in den Bereichen ergänzt werden, die zu ihren Zuständigkeiten zählen;

III. Grundlegender Aufbau und wesentlicher Inhalt des Verhaltenskodexes

18. empfiehlt, den Verhaltenskodex wie folgt in zwei Abschnitte zu gliedern und wesentliche Elemente aufzunehmen, die sich an die einschlägigen institutionellen Akteure auf allen Ebenen richten; empfiehlt ferner, den eigentlichen Inhalt des Verhaltenskodexes partnerschaftlich von den einschlägigen EU-Institutionen ausarbeiten zu lassen, wobei sichergestellt werden sollte, dass seine länderspezifischen Bestimmungen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips dem jeweiligen nationalen und subnationalen Kontext voll angepasst werden können;

Abschnitt 1: Eine solide territoriale Analyse als Grundlage für das Europäische Semester

19. empfiehlt, für eine solide territoriale Grundlage für das Europäische Semester zu sorgen, die eine deutlichere Ausrichtung auf wichtige Fragen für jede Regierungsebene ermöglicht, weswegen im Verhaltenskodex vorgesehen werden sollte, dass
 - a) die Europäische Kommission den Jahreswachstumsbericht um eine Analyse auf subnationaler Ebene ergänzt; die Länderberichte sollten ein Kapitel zu regionalen Ungleichheiten enthalten und die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften anerkennen;
 - b) die Europäische Kommission vorgibt, dass in den nationalen Reformprogrammen der Mitgliedstaaten regionale Ungleichheiten und andere in den Länderberichten angesprochene territoriale Themen angegangen werden und dass die Fortschritte in Richtung der Europa-2020-Ziele auch auf der subnationalen Ebene überprüft werden;
 - c) die Europäische Kommission die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen anerkennt und berücksichtigt;
 - d) der Rat, insbesondere unterstützt vom Wirtschafts- und Finanzausschuss, die territoriale Dimension des Europäischen Semesters prüft, bevor der Jahreswachstumsbericht und die länderspezifischen Empfehlungen gebilligt und angenommen werden;

Abschnitt 2: Umsetzung des Partnerschaftsprinzips im Europäischen Semester auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen

20. empfiehlt, im Hinblick auf die Einbeziehung der subnationalen Regierungsebenen im Verhaltenskodex vorzusehen, dass
- a) jeder Mitgliedstaat Vorkehrungen für die dauerhafte und strukturierte Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in den gesamten Prozess des Europäischen Semesters trifft, die den Zuständigkeiten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften entsprechen, wobei die einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen und die gängige Praxis berücksichtigt werden; jeder Mitgliedstaat sollte die Modalitäten und den Zeitplan für diese Einbeziehung festlegen, ebenso wie die Kriterien für die Auswahl der Vertretungsorganisationen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, nach dem Vorbild des Europäischen Verhaltenskodexes für Partnerschaft im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik;
 - b) diese Vorkehrungen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften insbesondere Folgendes ermöglichen: eine Überprüfung des Länderberichts und die Einbringung ihrer Schlussfolgerungen und politischen Reaktionen; Beteiligung an der Vorbereitung der NRP; Überprüfung und Anmerkungen zum Entwurf der länderspezifischen Empfehlungen;
 - c) diese Vorkehrungen ferner Bestimmungen bezüglich der Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in die Umsetzung der einschlägigen politischen Maßnahmen der nationalen Reformprogramme und der länderspezifischen Empfehlungen umfassen;
 - d) die Vertretungsorganisationen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die als Ansprechpartner für die Umsetzung des Verhaltenskodexes festgelegt wurden, die Europäische Kommission bei ihren Länderbesuchen und den Konsultationen zu Beginn des Europäischen Semesters treffen; die EU-Dachverbände der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sollten an einem strukturierten Dialog mit der Europäischen Kommission nach dem Vorbild des „strukturierten Dialogs“ der ESIF-Partner beteiligt werden⁴;
 - e) der AdR zur Überwachung der territorialen Dimension des Europäischen Semesters beiträgt, indem er territoriale Analysen der grundlegenden Dokumente des Europäischen Semesters (Jahreswachstumsbericht, Länderberichte, länderspezifische Empfehlungen und nationale Reformprogramme) sowie politische Bewertungen zu Beginn und am Ende des Europäischen Semesters beisteuert;
 - f) das Europäische Parlament die territoriale Dimension des Semesters in den politischen Bewertungen berücksichtigt, die es zu Beginn und am Ende des Europäischen Semesters vorlegt; das Parlament sollte ferner bei der Überwachung des Europäischen Semesters mit dem AdR zusammenarbeiten: hierzu sollte der AdR zur interparlamentarischen Woche zu Jahresbeginn sowie zu einer Anhörung im Parlament eingeladen werden, bevor das Parlament im Herbst seine abschließende Bewertung des Europäischen Semesters vorlegt;

⁴

Auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 6 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen).

IV. Einleitung und Umsetzung des Verhaltenskodexes

21. ist der Ansicht, dass der Verhaltenskodex auf EU-Ebene unmittelbar nach seiner Annahme und auf Länderebene über einen Zeitraum von zwei Jahren umgesetzt werden sollte, damit er – an die jeweiligen Gegebenheiten angepasst – von der nationalen und den subnationalen Regierungsebenen eingeführt werden kann;
22. schlägt vor, dass die EU-Institutionen den Verhaltenskodex innerhalb des derzeit geltenden Rechtsrahmens möglichst bald über eine interinstitutionelle Vereinbarung, die den AdR einschließt, einleiten sollten;
23. empfiehlt, dass die Kommission in der Zwischenzeit vorzugsweise auf der Grundlage von Artikel 121 AEUV eine Änderung der Rechtsvorschriften, die das Europäische Semester regeln, vorschlagen sollte, so dass eine explizite Rechtsgrundlage gegeben ist, um den Verhaltenskodex künftig rechtsverbindlich zu machen;
24. weist darauf hin, dass die Umsetzung des Verhaltenskodexes erleichtert würde, indem auf bestehende Strukturen und Tätigkeiten zurückgegriffen wird bzw. diese ausgebaut werden, wie etwa: die Europäische Woche der Regionen und Städte, die Wiederaufnahme des territorialen Dialogs zwischen dem AdR, den Vertretern der Regionen und Städte und den Organen und Einrichtungen der EU sowie die Nutzung bereits verfügbarer Daten von Eurostat oder der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften;
25. fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, das Problem der administrativen und institutionellen Kapazität, das der umfassenden Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen im Wege steht, auf allen Regierungsebenen und insbesondere auf der subnationalen Ebene anzugehen; wiederholt diesbezüglich seine Aufforderung an die Europäische Kommission, ein einheitliches Strategiedokument vorzulegen, das Leitlinien und Koordinierungsgrundsätze für alle Stränge der EU-finanzierten technischen Unterstützung für Kapazitätsaufbau enthält;
26. fordert dazu auf, Maßnahmen zu erwägen, damit die Mitgliedstaaten den Verhaltenskodex annehmen;

27. fordert die Europäische Kommission, den Rat und das Europäische Parlament auf, in Absprache mit dem AdR die Arbeiten an dem Verhaltenskodex unter Berücksichtigung des oben erläuterten Aufbaus und wesentlichen Inhalts sowie unter Achtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Subsidiaritätsprinzips aufzunehmen.

Brüssel, den 11. Mai 2017

Der Präsident
des Europäischen Ausschusses der Regionen

Markku MARKKULA

Der Generalsekretär
des Europäischen Ausschusses der Regionen

Jiří BURIÁNEK

V. VERFAHREN

Titel	Bessere Steuerung des Europäischen Semesters: ein Verhaltenskodex für die Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften
Referenzdokument(e)	–
Rechtsgrundlage	Artikel 307 Absatz 4 AEUV
Geschäftsordnungsgrundlage	Artikel 41 (b) ii
Befassung durch den Rat/das EP/ Schreiben der Kommission	–
Beschluss des Präsidiums	10. Oktober 2016
Zuständige Fachkommission	Fachkommission für Wirtschaftspolitik (ECON)
Berichtersteller	Rob Jonkman (NL/EKR), Mitglied des Gemeindevorstands von Opsterland
Analysevermerk	26. Oktober 2016 13. Januar 2017
Prüfung in der Fachkommission	2. Dezember 2016
Annahme in der Fachkommission	1. März 2017
Ergebnis der Abstimmung in der Fachkommission	einstimmig angenommen
Verabschiedung im Plenum	11. Mai 2017
Frühere Stellungnahme(n) des AdR	–
Konsultation des Netzes für Subsidiaritätskontrolle	–