



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**ECO/398
Programm zur
Unterstützung von
Strukturreformen**

Brüssel, den 16. März 2016

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu dem

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein
Programm zur Unterstützung von Strukturreformen für den Zeitraum 2017-2020 und zur
Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 1305/2013
COM(2015) 701 final – 2015/0263 (COD)**

Berichtersteller: **Ioannis Vardakastanis**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 2. Dezember 2015 bzw. am 20. Januar 2016, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 Absatz 3 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Programm zur Unterstützung von Strukturreformen für den Zeitraum 2017-2020 und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 1305/2013 COM(2015) 701 final – 2015/0263 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 3. März 2016 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 515. Plenartagung am 16./17. März 2016 (Sitzung vom 16. März) mit 153 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt diese Initiative, die es der Europäischen Union erleichtern soll, Strukturreformen in den Mitgliedstaaten durch einen eigens dafür vorgesehenen Finanzierungsmechanismus – das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSP) – zu fördern.
- 1.2 Der EWSA bedauert, dass die für diesen Fonds abgestellten Gesamtmittel keineswegs ausreichen, um die makroökonomischen Reformen in der EU zu bewältigen; er bedauert weiterhin, dass das SRSP aus den vorhandenen Mitteln der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) gespeist werden soll, und ruft dazu auf, zwischen dem Finanzbedarf für technische Unterstützung im Rahmen der ESIF und dem Finanzbedarf für technische Unterstützung im Rahmen des SRSP Ausgewogenheit herzustellen. Der EWSA fordert dazu auf, bei künftigen Reformen des mehrjährigen Finanzrahmens der EU ein eigenständiges Programm zur Unterstützung von Strukturreformen zu schaffen.
- 1.3 Um den Erfolg des SRSP zu gewährleisten, empfiehlt der Ausschuss nachdrücklich, dass folgende Vorbedingungen erfüllt werden:
 - Die Beiträge der Mitgliedstaaten zu den Strukturreformen im Zusammenhang mit dem SRSP sollten unter die "Strukturreformklausel" des Stabilitäts- und Wachstumspakts fallen.

- Die Teilnahme der Mitgliedstaaten am SRSP ist freiwillig und bringt keine obligatorischen, stigmatisierenden Verfahren mit sich.
 - Es müssen zentrale Stellen benannt werden, die die gegenseitige Ergänzung der Programme und Fonds sowie die bessere Nutzung der Mittel sicherstellen, damit keine Doppelgleisigkeiten entstehen.
- 1.4 Der EWSA dringt auf die Einbeziehung der Sozialpartner und der zivilgesellschaftlichen Organisationen in das SRSP. Dadurch soll Folgendes sichergestellt werden:
- Fördermaßnahmen sollten nach umfassender Konsultation der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft und im Einklang mit den einzelstaatlichen Vorschriften sondiert und eingeleitet werden.
 - Es sollten stringendere Bestimmungen aufgenommen werden, welche die Einbindung der Sozialpartner und Vertreter der Zivilgesellschaft in die Konzipierung und Überwachung der reformpolitischen Programme auf allen Ebenen – also der nationalen, regionalen und lokalen Ebene – vorsehen.
 - Der Kapazitätsaufbau auf Seiten der sozialen und zivilgesellschaftlichen Akteure, die an den Reformprogrammen beteiligt sind, sollte zu den förderfähigen Maßnahmen hinzugenommen werden.
- 1.5 Der EWSA unterstreicht, dass auf der Grundlage der Verteilung der Befugnisse und Zuständigkeiten in jedem Mitgliedstaat sowie der länderspezifischen Empfehlungen, die oft an die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften gerichtet sind, das Programm für die Regionen und Kommunen zugänglich sein muss und letztere direkt in die Planung des jeweiligen strukturellen Reformvorhabens eingebunden werden müssen.
- 1.6 Der EWSA bedauert die augenscheinliche Unzulänglichkeit der Liste der Indikatoren; sie müsste sowohl aktualisiert als auch um die bestehenden Indikatoren, die für die ESIF verwendet werden, ergänzt werden.
- 1.7 Der EWSA betont, dass "Einzelziele und Anwendungsbereich des Programms" von den Mitgliedstaaten auf weitere Politikbereiche ausgedehnt werden können, darunter Armutsbekämpfung, Menschenrechte, Verkehrspolitik, IKT und Umsetzung der Ziele für die nachhaltige Entwicklung.
- 1.8 Der EWSA meint, dass für das SRSP die bestehenden Mechanismen zur Überwachung der ESIF eingesetzt werden könnten, damit eine solide Überwachung und Bewertung sowie eine bessere Verzahnung mit den ESIF ermöglicht werden und bereits geschaffene Kontrollmechanismen einen möglichst hohen Nutzen erbringen.

- 1.9 Zu diesem Zweck unterstützt der EWSA die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 1305/2013 – vorausgesetzt jedoch, dass sie eine Bestimmung enthalten, die den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft in Bezug auf die Mittel, die in das neue Programm fließen, eine Mitgestaltung zusichert, und dass dieselben Überwachungsmechanismen wie in der Allgemeinen Verordnung zu den ESIF vorhanden sind.
- 1.10 Der EWSA sieht in kleineren Unterstützungsmaßnahmen nur eine Art Nothilfe. Um die Probleme zu lösen, die sich im Zuge der anhaltenden Krise aufgetan haben, wäre es an der Europäischen Kommission und den nationalen Regierungen, den wirtschaftspolitischen Ansatz zu überdenken, der im Euroraum seit Beginn der Krise gefahren wird. Dies ist der einzige Weg, um die Strukturreformen voranzubringen, die bisherigen Schäden zu vermeiden und zu verhindern, dass sich die Europäer von der EU abwenden.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

- 2.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Europäische Union einen zusätzlichen Nutzen zu den politischen Reformen auf nationaler Ebene beisteuern kann, und begrüßt daher die Initiative, die die Fähigkeit der EU zur Unterstützung politischer Reformen im Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Steuerung (insbesondere den länderspezifischen Empfehlungen), den wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen sowie den Reformen verbessern, die die Mitgliedstaaten von sich aus unternehmen, wie in Artikel 3 des vorliegenden Vorschlags ausgeführt wird.
- 2.2 Der EWSA meint, dass sich die Hilfsprogramme für Griechenland (Task Force für Griechenland) und Zypern (Unterstützungsgruppe für Zypern) für die betreffenden Länder bewährt haben und dass die Möglichkeit eines Einsatzes eines solchen Unterstützungsmechanismus für alle Mitgliedstaaten die Gesamtkapazität für institutionelle, strukturelle und administrative Reformen verbessern würde.
- 2.3 Zu seinem Bedauern muss der EWSA jedoch feststellen, dass in der Vergangenheit die Kapazität der EU, technische Hilfe für politische Reformen zu leisten, reduziert wurde. Dies hatte zur Folge, dass die EU nicht in der Lage war, schnell genug in Situationen zu handeln, die politische Reformen in Krisenzeiten erfordert hätten, und andere internationale Organisationen in die Bresche springen und die Führung übernehmen mussten.
- 2.4 Der EWSA bedauert weiterhin, dass das nun vorgeschlagene Programm aus bereits bestehenden Fonds der EU gespeist werden soll, anstatt als eigenständiges Programm ausgestaltet zu werden, das nicht auf Kosten anderer, auf Strukturreformen abzielender EU-Fonds geht. Darüber hinaus befürchtet der EWSA, dass die SRSP-Initiative aufgrund ihrer finanziellen Beschränkungen in der derzeit geplanten Form nicht den Erfordernissen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die technische Unterstützung gerecht werden kann.

- 2.5 Der EWSA warnt davor, überzogene Hoffnungen auf dieses Programm für technische Hilfe zu setzen – es sollte als ein Ansatzpunkt gesehen werden, um den Mitgliedstaaten Hilfestellung bei der Erreichung eines makroökonomischen Gleichgewichts im Rahmen des Europäischen Semesters zu leisten. Die unzureichende Mittelausstattung lässt keine echten Impulse gegen die makroökonomischen Probleme zu, die von den Mitgliedstaaten im Streben nach Konvergenz bewältigt werden müssen.
- 2.6 Der EWSA betont außerdem, dass die Bemühungen der Mitgliedstaaten um Strukturreformen im SRSP-Zusammenhang unter die "Strukturreformklausel" des Stabilitäts- und Wachstumspakts fallen sollten, weil sie der Ankurbelung des Wachstums, der Bekämpfung der Armut und der Förderung von Beschäftigung und Wohlstand dienen.
- 2.7 Der EWSA hält ein Umdenken für wichtig, damit es zu einer neuen Sicht der Strukturreformen kommt, um Stigmatisierungen oder Sanktionen zu vermeiden und zu verhindern, dass sie zu einer bürokratischen Falle werden. Der neue Ansatz soll Reformen und das Verständnis zwischen den Ländern fördern; der EWSA begrüßt daher die positive Herangehensweise und die Freiwilligkeit in Bezug auf diesen Mechanismus, wodurch gewährleistet werden soll, dass das Programm nicht als Kontrollinstrument bzw. Instrument eingesetzt und/oder wahrgenommen wird, das den nationalen Behörden ihre Verantwortung für die Reformvorhaben abnimmt. Er weist jedoch darauf hin, dass die Länder verpflichtet sind, die Förderung und den Erfolg des Programms durch eine solide, demokratische und verantwortungsvollen Berichterstattung zu dokumentieren.
- 2.8 Der EWSA begrüßt einen Einsatz des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSP) auf einzelstaatliches Ersuchen, weist allerdings darauf hin, dass bei der Auswahl und Initiierung der Unterstützung eine breitere Konsultation der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft im Einklang mit den nationalen Bestimmungen gewährleistet werden muss.
- 2.9 Der EWSA unterstreicht, dass auf der Grundlage der Verteilung der Befugnisse und Zuständigkeiten in jedem Mitgliedstaat sowie der länderspezifischen Empfehlungen, die oft an die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften gerichtet sind, das Programm für die Regionen und Kommunen zugänglich sein muss. Weiterhin ersucht der EWSA die Kommission zu prüfen, ob Anträge der nationalen Behörden auf technische Unterstützung die Zuständigkeitsbereiche der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften betreffen und ob letztere unmittelbar in die Planung eines strukturellen Reformvorhabens einbezogen wurden und es gutgeheißen haben.
- 2.10 Der EWSA begrüßt zudem den proaktiven Ansatz des SRSP, der es ermöglicht, alle Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation zu unterstützen, wobei er unterstreicht, dass das Programm als ein Mechanismus für die langfristige strukturelle Förderung und nicht nur als bloße Reaktion auf wirtschaftliche und/oder politische Krisen gesehen werden muss.

- 2.11 Nach Auffassung des EWSA muss Artikel 5 "Einzelziele und Anwendungsbereich des Programms" eine offene Liste sein, damit bei politischen Reformen die erforderliche Flexibilität gewahrt werden kann. Der EWSA hält die vorgeschlagene Liste zwar für recht umfassend, plädiert jedoch dafür, noch weitere Politikbereiche hinzuzunehmen, darunter Armutsbekämpfung, Förderung der Menschenrechte, Verkehrspolitik, IKT und Umsetzung der Ziele für die nachhaltige Entwicklung durch die Mitgliedstaaten.
- 2.12 Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass die Politik der Europäischen Union unter aktiver Beteiligung der Allgemeinheit gestaltet werden muss, denn in Bezug auf die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) gilt, dass "Partnerschaften, die alle Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der Allgemeinen Verordnung in die Vorbereitung, Durchführung und Ex-post-Evaluierung der im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik durchgeführten Projekte einbeziehen, unmittelbar zu deren Erfolg beitragen." Der EWSA ist daher der Auffassung, dass das neue SRSP Bestimmungen für eine schlüssigere Einbindung der Sozialpartner und der Vertreter der Zivilgesellschaft in die Konzipierung der reformpolitischen Programme auf allen Ebenen – also der nationalen, regionalen und lokalen Ebene – beinhalten sollte. Dies wird dazu beitragen, die Kluft zwischen den politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit zu schließen.
- 2.13 Nach Auffassung des EWSA könnten im Zusammenhang mit dem SRSP die bestehenden Mechanismen zur Überwachung der ESIF eingesetzt werden, damit eine bessere Überwachung und Bewertung sowie eine bessere Abstimmung mit den ESIF ermöglicht werden und die bereits eingesetzten Kontrollmechanismen einen möglichst hohen Nutzen erbringen.
- 2.14 Der EWSA ist der Ansicht, dass das SRSP im Einklang mit der Allgemeinen Verordnung zu den ESIF (außer Artikel 25, 58 und 91) umzusetzen ist, die eine umfassendere Unterstützungsstruktur als das derzeit vorgeschlagene Programm vorsieht.
- 2.15 Der EWSA empfiehlt, den Aufbau der Kapazitäten sozialer und zivilgesellschaftlicher Akteure, die an den Reformprogrammen beteiligt sind, zu den förderfähigen Maßnahmen (Artikel 6) hinzuzunehmen.
- 2.16 Es ist aus Sicht des EWSA darauf zu achten, dass die neuen, aus den ESIF bereitgestellten Mittel ausgewogen zur Deckung des Finanzbedarfs für technische Hilfe im Rahmen der ESIF sowie zur Deckung des Finanzbedarfs für technische Unterstützung für das SRSP eingesetzt werden, damit bei beiden Fonds die entsprechende Kapazität für technische Hilfe gegeben ist.
- 2.17 Der EWSA würdigt die Bedeutung des im SRSP gewählten bereichsübergreifenden Ansatzes zur Förderung von Reformen, fordert jedoch die EU und die nationalen Behörden auf, Überschneidungen mit sektorspezifischen Programmen zu vermeiden. Aus diesem Grund sieht der EWSA die Notwendigkeit, zentrale Stellen zu schaffen, die darüber wachen, dass sich die Programme und Fonds ergänzen und verfügbare Mittel besser und ohne

Doppelgleisigkeiten genutzt werden. Artikel 13 sollte nachgebessert werden, um weitere Elemente in den Koordinierungsmechanismus aufzunehmen.

- 2.18 Der EWSA würde künftig gern über die Einzelheiten der Koordinierungsmechanismen, die für diesen Fonds geschaffen werden, informiert werden.
- 2.19 Der EWSA bedauert, dass die Liste der Indikatoren unzureichend erscheint; er unterstreicht die Wichtigkeit geeigneter Indikatoren für die Überwachung und Bewertung des Programms, weist aber darauf hin, dass im Rahmen der ESIF eine umfangreiche Palette von Indikatoren zur Verfügung steht, die die im Zusammenhang mit dem SRSP vorgeschlagenen Indikatoren ergänzen könnten. Die Indikatoren der EU zur Messung der Reformwirkung müssen aktualisiert werden, um die Reformfolge bewerten und sie in den Kontext des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts einordnen zu können. Außerdem sollten die Indikatoren Aufschluss darüber liefern, ob sich die Reformwirkung auf die nationale Ebene beschränkt oder einen tatsächlichen europäischen Mehrwert ergibt.
- 2.20 Der EWSA begrüßt die Regelung, wonach der Kofinanzierungssatz bis zu 100% der förderfähigen Ausgaben betragen kann, weil dies den Zugang der Mitgliedstaaten zu dem Programm erleichtert.
- 2.21 Der EWSA betrachtet das SRSP als einen ersten Schritt, an den sich jedoch eine weitere Konsolidierung und Verstärkung im Zuge künftiger Reformen des mehrjährigen Finanzrahmens der EU anschließen müssen, um ein eigenständiges Programm zu schaffen, das nicht aus bestehenden EU-Fonds gespeist werden muss.
- 2.22 Zu diesem Zweck unterstützt der EWSA die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 1305/2013 und empfiehlt zugleich nachdrücklich, die Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieser Stellungnahme zu berücksichtigen.

2.23 Nach Ansicht des EWSA sollte in den geänderten Verordnungen allerdings vorgesehen werden, dass für die zu neuen Programmen transferierten Mittel dieselben Mitwirkungserfordernisse gelten und sie dem gleichen Kontrollmechanismus unterliegen wie die ESIF. Dies sollte sich außerdem in der vorgeschlagenen SRSP-Verordnung niederschlagen und der derzeitige Text dahingehend geändert werden, dass bestimmte Bestimmungen und Verweise auf die Allgemeine Verordnung zu den ESIF und deren Überwachungssystem eingebaut werden.

Brüssel, den 16. März 2016

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Georges DASSIS
